



نحو مكافحة الفقر

دور السياسات العامة فى مصر والعالم

المولفون

د.أبو زيد راجح — د.أشرف سمير

د.حسن عبيد — د.مديحة خطاب

د.مروة بلتاجي — د.هبة نصار

د.هبة الليثى

تحرير

د.مصطفى كامل السيد

٢٠١٧

نحو مكافحة الفقر دور السياسات العامة فى مصر والعالم د.مصطفى كامل السيد ٢٠١٧

هذا الكتاب هو ثمرة مشروع بحثي إستغرق ثلاثة أعوام ، وهو نتيجة تعاون خلاق بين شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب، والوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي، إستهدف إقتراح السياسات العامة الكفيلة بمكافحة فعالة للفقر ببعديه، أى فقر الدخل وفقر القدرات، فضلا عن تقليل الفجوات النوعية والإقليمية في مصر. وقد استرشد في هذا الصدد بدراسة شاملة للواقع المحلي والسياسات التى اتبعتها الحكومة للحد من الفقر، وتقييم هذه السياسات، ومحاولة إستخلاص الدروس من التجارب الدولية الناجحة. وقد شرحت المقدمة خلاصة ما انتهي إليه الباحثون، ثم تناولت الفصول المختلفة خريطة الفقر في مصر، وسياسات التعليم والصحة والإسكان وفوارق النوع وغطى أحد الفصول التجارب الدولية في نشر التعليم، وانتهي كل فصل باقتراحات حول مايجب عمله لنجاح الحرب ضد الفقر إذا أصبحت واحدة من أولويات الحكومة. وكتب فصول هذا الكتاب عدد من أبرز الخبراء المتخصصين في المجالات المختلفة التى يغطيها الكتاب.

This book is the product of three years of research carried out in by Partners in Development for Research, Training and Consulting generously supported by the Spanish Agency for International Development Cooperation.It examines the question of poverty-alleviation public policies in Egypt, drawing poverty map of the country critically examining past policies in areas of social protection, education ,health and housing and offering lessons inspired by successful practices in poverty alleviation in different parts of the world.It is authored by a number of Egypt's best knowledgeable experts on the subject.

سياسات مكافحة الفقر فى مصر

تحرير د.مصطفي كامل السيد

المؤلفون :

د. أبوزيد راجح | د.أشرف سمير
د. حسن عبيد | د. مديحة خطاب
د. مروة بلتاجى | د. هبة نصار
د. هبة الليثي

٢٠١٧

هذا الكتاب هو خلاصة أعمال المشروع البحثي الذي أداره شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب (PID).، تحت عنوان مشروع السياسات العامة الهادفة لمكافحة الفقر،والذي شارك فيه نخبة من الأكاديميين وصناع القرار. وبدعم من الوكالة الأسبانية للتعاون الإنمائي الدولي .

الآراء الواردة في هذا الكتاب تخص أصحابها ولا تعبر بالضرورة عن رأي شركاء التنمية.

رقم الأيداع بدار الكتب
٢٠١٧-١-٥
الترقيم الدولى
٧٨-٩-٩٧٧-٩٠-٤٧٥١-٨

الفهرس

مقدمة

كشفت التجربة الإنسانية في كل بقاع العالم تقريبا وهم الإعتقاد بأن التعويل علي قوى السوق كفيل بالقضاء علي الفقر أيا كان تعريفه سواء كفقر الدخل أو فقر القدرات. فحتي في ظل المنافسة الكاملة سيخرج بعض المنتجين من السوق ويتشرد عمالهم ومن ثم يقعون في دائرة الفقر، كما أن إمتلاك قدرات تعليمية وصحية لا يوفر ضمانا بالحصول علي عمل، ومن ثم على دخل يفي بضرورات الحياة. ولذلك إنتهت الحكومات في الدول الرأسمالية التي تعلي من شأن آلية السوق في إدارة إقتصادها إلي الأخذ ببرامج متعددة لتجنب وقوع أعداد كبيرة من السكان في هوة الفقر ، وما يعرف بخدمات دولة الرفاهة في بعض الدول، أو إقتصاد السوق الإجتماعي في دول أخرى، هما نموذجان لهذه البرامج، والتى لم ينجح الجنوح إلى التقليل من دور الدولة في ظل إنتشار موجة الليبرالية الجديدة في إسقاطها تماما من إلتزامات الحكومات في الدول الرأسمالية المتقدمة، كما اضطرت الحكومات في الدول التى عرفت نقلة كبري في إقتصاداتها بفضل جرعات هائلة من الإستثمارات المحلية والأجنبية ، التى وسعت من قدراتها الإنتاجية ولكن تركت وراءها جيوشا من الفقراء والمهمشين ، أن تأخذ ببرامج جديدة تستهدف تحديدا علاج الآثار السلبية لهذا النمو علي مستويات معيشة وأوضاع حياة أعداد كبيرة من المواطنين.

ولذلك أصبحت مكافحة الفقر هدفا للسياسة العامة في العديد من دول العالم، طبعا نجحت برامج دولة الرفاهة في الدول المتقدمة في تجنيب تعرض أعداد كبيرة من المواطنين لهذين النوعين من الفقر. توفير التعليم والخدمات الصحية والسكن الرخيص لكل المواطنين سوف يقيهم من معاناة فقر القدرات، وإعانات البطالة أو العجز عن العمل سوف تحصنهم من إنعدام مصدر للدخل أو إنخفاضه عن الحد الضرورى لإشباع حاجاتهم الأساسية. هذا هو الوضع السائد في الدول الإسكندنافية وألمانيا مثلا. وحتي في حالة الولايات المتحدة والتي هى الأقل أخذا بهذه البرامج، فإن حكومتها تتيح للفقراء الحصول على كوبونات الطعام التى توفر لهم قدرا من الغذاء، وقد سعى الرئيس أوباما منذ فترته الأولي في البيت الأبيض إلى إتاحة الرعاية الصحية على نحو ميسور، وهو ما مكن أكثر من عشرين مليون مواطن أمريكي من الإستفادة من خدماتها والتي لم يكونوا يقدرون على تحمل نفقاتها قبلا.

وقد أدركت ذلك بعض دول الجنوب التى عرفت معدلات نمو عالية بفضل جرعات هائلة من اللإستثمارات الأجنبية والمحلية، ومع ذلك فإن نموها السريع إقترن أيضا بزيادة أعداد الفقراء فضلا عن إستمرار التردى في توزيع الدخول والثروات، ولذلك وبعد فترة من التردد، أخذت دول مثل البرازيل والمكسيك تضع القضاء على الفقر في سلم أولوياتها، وابتكرت برامج خاصة تجمع بين رفع مستويات التعليم والصحة والغذاء طريقا للتخفيف من دخل الفقر ودخل القدرات معا، ونجحت هذه البرامج إلى حد كبير.

في كل هذه الحالات وظيفة السياسة العامة التى تضعها الحكومة هى علاج الآثار السلبية لعمل أداة السوق. فسعي كل الأفراد لتحقيق مصلحتهم الفردية، لايضمن أن ينجح كلهم في بلوغ هذا الغرض، فالسوق لاتحكمه العدالة، ولكن يحكمه قانون العرض والطلب، ولذلك فقد لايملك العديد من الأشخاص القدرات التى يطلبها السوق، وهذا هو حال ملايين من المتعلمين الذين لايجدون عملا في كثير من دول الجنوب، أوهو حال غير المتعلمين في دول يقتصر الطلب فيها على العمالة الماهرة، أو قد لايطلب السوق هذه القدرات بالأعداد المعروضة بالفعل. وكان الإعتقاد قد ساد لفترة طويلة بأن السوق يعمل كما لو أن يدا خفية توجهه لكي تتحقق المصلحة العامة في إنتشار فرص العمل والعيش الكريم عندما يسعى كل فرد لتحقيق مصلحته الخاصة. ولكن تعلمت الإنسانية خطأ مثل هذا الإعتقاد ولكن بعد أن دفعت ثمنا مريرا ومرت بأزمات إقتصادية وإجتماعية ، في بلاد الشمال الغني وفي بلاد الجنوب علي حد سواء. وهكذا فقد كانت التجربة التاريخية، وليس دعوات المصلحين، هى التى دعت الحكومات إلى وضع الفقر على قائمة إهتمامات السياسة العامة، ولكن هذا لايعني ضرورة إنتظار وقوع أزمات مماثلة حتي يتم استخلاص الدروس من تجارب الآخرين.

بل إن وقوع الأزمات أيضا لايكفى لإنتهاج الحكومات سياسات تضع مكافحة الفقر بين أولوياتها، فقد ساد الإعتقاد مثلا بأن الفقر هو مجرد عرض للأحوال الإقتصادية، وكما أن الإقتصاد يعرف دورات من الإنتعاش والإنكماش، ويقترن الفقر بحسب هذا المنظور بالإنكماش، فسوف تدور عجلة الإقتصاد، ويعقب الإنكماش إنتعاش يتقلص معه حجم الفقر، ولذلك لا تدعو الحاجة إلى إتباع سياسات خاصة، يكفي فقط الإنتظار حتي تفعل قوانين الإقتصاد فعلها، بينما قد يرى آخرون أن الفقر هو قدر بعض الأشخاص ، كما أن الثراء هو قدر آخرين، ولذلك ليس هناك مايدعو للتدخل في قوانين الكون. ولذلك فإن الأخذ بسياسات مكافحة الفقر يقترن عادة بتحول الفقراء إلى قوة سياسية، إما بوصول الحزب الذى يمثلهم أو يتعاطف معهم إلى السلطة واستمرار إلتزامه بالحرص على مصالحهم ، ليس فقط لأنهم قد يكونون الأغلبية، ولكن لأن ذلك هو صالح الإقتصاد ذاته، فتقليص حجم الفقر يعني أيضا تعزيز القوة الشرائية وإتساع حجم السوق مما يفتح الباب أمام مزيد من الإستثمارات وتوسع الإنتاج للإستجابة لهذه المطالب المتزايدة. أو تقنع الأزمات الإقتصادية وما يصحبها من إحتجاجات جماعية للفقراء علي إضطرار من بيدهم السلطة إلى أن أخذ مطالبهم في الإعتبار هو الذى قد يجنب بلادهم التهديد بثورة تطيح بهم. أى أن الأخذ بسياسات مكافحة الفقر يسبق تحول الفقراء إلى قوة سياسية فاعلة أو ممكنة.

ولكن نجاح سياسات مكافحة الفقر لايتوقف فقط علي مجرد الأخذ بها، فلابد أن يتم تصميمها بحيث تستهدف الفقراء بالفعل ولا تتسرب الموارد المخصصة لها إلى جيوب الآخرين سواء من موظفي الحكومة أنفسهم، أو جماعات أخرى من العاملين في السوق يستخدمونها لأغراض أخرى. كما لابد من تخصيص الموارد الكافية لها،

وأن يملك الجهاز الإدارى القائم علي تنفيذها من المعرفة والمهارات والقدرة التنظيمية فضلا عن النزاهة ، بما يمكنه من تنفيذها على النحو الذى صممت من أجله.

كل هذه الإعتبارات جالت بذهن شركاء التنمية عندما إضطلعوا مع الوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي على بدء المشروع البحثي الذى كانت ثمرته هى هذا الكتاب الذى بين أيديكم أعزاءنا القراء. وقد خططوا له بحيث يوفر أولا صورة لأبعاد الفقر في مصر، ثم يستعرض في فصوله المتتابعة السياسات التى بذلتها حكومات مصر المتعاقبة للتعامل مع هذه القضية، وأوجه النجاح النسبي أو القصور في هذه السياسات ، والتجارب الدولية ذات الصلة، والدروس التى يمكن الخروج بها من هذه التجارب.واستقر رأى الفريق البحثي الذى عكف على دراسة أبعاد الفقر في مصر على أن يكون التركيز على عدد محدود من هذه السياسات، وهى تحديدا سياسات التعليم والصحة والإسكان وفوارق النوع، إسترشادا من ناحية بمفهوم التنمية البشرية، والذى يعتبر البشر هم غاية التنمية وهم القائمون بها، ومن ثم فلاسبيل لتحقيق تنمية إنسانية دون الإهتمام بمن علي أيديهم تتحقق هذه التنمية ، ودون الإرتقاء بمهاراتهم وقدراتهم، ودون أن يتمتعوا بإشباع حاجاتهم الأساسية، كما أن أى إنجاز تنموى ينبغي أن ينعكس عليهم في صورة الإرتقاء بأوضاعهم. ولما كان نصف القوة البشرية في مصر تقريبا من النساء فإن الإهتمام الخاص بهن، وتضييق الفوارق بينهن والرجال، وهى فوارق تعود إلي ثقافة المجتمع الموروثة التى تم تعطهن فرصا متكافئة مع الذكور في مجالات التعليم والعمل والرعاية الصحية والمشاركة المجتمعية والسياسية. كما توافق المشالركون في هذا المشروع على أن أهم التجارب الناجحة في مكافحة الفقر بأبعاده المختلفة هى تلك التى قامت بها حكومات الصين والبرازيل والمكسيك في العقود الثلاث الماضية هذه الدول. طبعا هناك تجارب ناجحة في دول أخرى، ولكن كانت تلك أهم التجارب التى إجتذبت إهتمام أعضاء هذا الفريق البحثي بل واهتمام العالم بأسره.

ولم تقتصر العملية البحثية في هذا المشروع على جهود فردية يقوم بها كل باحثة وباحث في البرج العاجى الشهير، ولكن كان أعضاء الفريق في معظمهم أولا ممن إنشغلوا بهذه القضية فترة طويلة من العمر، وطرحوا آراءهم بشأنها في العديد من المجالات، واقتربوا من صناع القرار في المجالات اللصيقة باهتمامهم، ثم كانت اللقاءات المتعددة بين أعضاء الفريق أثناء إعداد الأبحاث فرصة لتبادل الآراء والإستفادة من التخصيب المتبادل لأفكارهم، ثم طرحت النتائج الأولية لهذه الأبحاث في أكثر من ندوة ضمت المهتمين بهذه القضايا من كبار المسئولين في الحكومة، وكان بعضهن وزراء سابقات، ومن قيادات المجتمع المدني المهمومة بها ، ومن الزميلات والزملاء الذين تقاطعت إهتماماتهم مع إهتمامات الفريق البحثي. وحتي يكون النقاش مستفيضا، خصصت بعض هذه اللقاءات لبحث واحد بعينه، بعد أن طرحت الأبحاث كلها في مؤتمر إستغرق يومين عقد وستعرض الصفحات التالية خلاصة ماإنتهى إليه الفريق البحثي.

صورة الفقر في مصر:

أوضحت الدكتورة هبة الليثى أن للفقر بعدان ، فهناك فقر الدخل، أى الحصول على دخل نقدى لايكفى إشباع الحاجات الأساسية ، وهناك فقر القدرات أى قلة أو إنخفاض القدرات التى تمكن الإنسان من الحصول على دخل مناسب مثل التمتع بمستوى مناسب من التعليم والمهارات والصحة . ولكن ليس من الضرورى أن يترافق بعدا الفقر، فهناك الفقراء المتعلمون، وهناك الأثرياء الذين لم يحصلوا على قسط مناسب من التعليم . وفيما يتعلق بفقر الدخل ، فقد أكدت الليثي تزايد معدلات الفقر في مصر باضطراد منذ نهاية القرن الماضي. فتصاعدت تدريجيا من ١٦.٧ % عام ١٩٩٩ / ٢٠٠٠ إلى ١٩.٦% عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ ثم ٢١.٦ % عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ ثم ٢٥.٢ % فى عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ و بلغت ٢٦.٣% عام ٢٠١٢ /٢٠١٣..و مع ذلك تباينت سرعة إنتشار الفقر بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، فقد شهدت المناطق الحضرية ارتفاعا في مؤشراته بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣ إلا أن المناطق الريفية لم تشهد أي تغير ذى دلالة احصائية. على عكس المحافظات الحضرية التى حدث فيها أكبر ارتفاع في مؤشرات الفقر .

وهناك بعد مكاني واضح لظاهرة الفقر حيث سكن ٧٣.٨ % من الفقراء في الريف عام ٢٠١٢/٢٠١٣ مقابل ٧١.٥% عام ٢٠١٠/٢٠١١. و حوالي ثلثيهم (٥١% من الفقراء) يسكنون في ريف الوجه القبلي بينما يعيش به ٢٧% من السكان. اما المحافظات الحضرية فالفقراء أقل إنتشارا فيها حيث يسكن بها ١٠% من الفقراء بينما يعيش بها ١٧% من السكان .

ولكن ماالذى أدى إلى إرتفاع مستويات الفقر علي هذا النحو لكي يقع فيه أكثر من ربع السكان أو ما يقرب من ٢٤ مليون مواطن. طبعا الفقر موروث عن عهود سابقة، ولكن كان الإعتقاد السائد في الفترة التى سبقت ثورة يناير هو أن النمو الإقتصادى السريع يكفى للخفض التدريجي لأعداد الفقراء، وكان ذلك وهما كبيرا أنكرته تجارب مصر وتجارب الدول الأخرى. طبعا قد ينجح النمو السريع أحيانا في خفض أعداد الفقراء إذا كانت معدلاته مرتفعة، وإذا ما إقترن بسياسات تستهدف مكافحة الفقر بالتركيز على خلق الوظائف التى يمكن أن تجتذب الفقراء أو من خلال تحسين قدراتهم، ولذلك لم تكن معدلات النمو التى عرفتها مصر في العقد الأول من القرن الحالي مرتفعة على النحو الذى يرفع أعدادا كبيرة من المواطنين من دائرة الفقر، كما لم تزودهم بالقدرات التى تمكنهم من أن يضمنوا لأنفسهم الدخول إلى الوظائف التى تحتاج مهارات خاصة.

ولذلك إستنتجت دكتورة هبة الليثي أن التوظيف لم يواكب النمو الاقتصادى في مصر خلال العقدين الماضيين ،ونتيجة لذلك تفاقمت مشكلة البطالة المفتوحة إلى حد كبير. إن تزايد البطالة المفتوحة كان وحداً من الآثار المباشرة للإصلاح الاقتصادى واعادة الهيكلة، وذلك لثلاثة أسباب أساسية هى: الطبيعة غير كثيفة العمل للنمو الاقتصادي و تناقص معدل خلق الوظائف في الحكومة وقطاع الأعمال العام

بهدف السيطرة على الانفاق العام والسياسات النيو ليبرالية التى سعت إلى تقليص التدخل الحكومي في سوق العمل و خصخصة مؤسسات القطاع العام. فقد كان خلق الوظائف يسير بمعدلات أقل بكثير مما هو متوقع فخلال العقد الأخير، كان معدل نمو التوظيف إيجابياً، ولكن لم يكن كبيراً بدرجة كافية لاستيعاب التنامي في قوة العمل.

و قد استعرضت الليثى بعض محاولات رفع مستوى المعيشة لتعويض المواطنين عما لحق بهم من انخفاض في مستوى معيشتهم حيث تم اتخاذ مجموعة من البرامج بهدف مساعدة الفقراء و الفئات الأولى بالرعاية و لكن إ لم يتم اعداد منظومة متكاملة لتخفيض الفقرو تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة و توفير الحد الادنى من الحماية الاجتماعية. صحيح أنه لايمكن إنطار أن جهودا بذلت لتحسين آلية استهداف الفقراء منها بناء خريطة للفقر لعام ٢٠١٣ تستعرض جغرافياً مستويات الرفاهة على مستوى كبير من التفصيل المكاني (وصل إلى ع مستوى القرية مثلا) . كما تم استخدام طريقة أخرى للاستهداف (PMT) ودمجها مع الاستهداف الجغرافي من أجل تحديد المستحقين لبرامج "تكافل و كرامة" داخل المراكز الفقيرة.ولكن كل ذلك لم يكف لوقف تصاعد معدلات الفقر في مصر.

الاستراتيجيات المقترحة لمكافحة الفقر

وقد اقترحت د. هبة الليثي ثلاث خطوط عريضة ينبغي اتباعها لمكافحة الفقر و هي:

أ – الاستراتيجيات الوقائية Preventive التي تهدف إلى تخفيض احتمال حدوث المخاطر و الحد من أثرها إذا ما تحققت هذه المخاطر. وتشمل سياسات تحمى الصحة العامة والبيئة، وسياسات جيدة لتقديم التعليم والتدريب ، وسياسات التأمينات الاجتماعية و الصحية و التأمين على المحاصيل الزراعية و الحد البطالة أو نقص العمالة أو من انخفاض الأجور إلى جانب تفادى قوانين العمل المعوقة. و تطبيق السياسة النقدية الخاصة باستهداف التضخم بغرض الحد من تكلفة الانتاج وخفض تكلفة المعيشة

ب – استراتيجيات الحماية Protective التي ترمى إلى الحماية من أثر المخاطر إذا ما حدثت فعلا وتتضمن الحماية من الحرمان ومن الخسائر في رأس المال البشرى. وهنا يتضح أهمية دور الدولة لحماية الفقراء من ممارسات خاطئة لمواجهة المخاطر مثل الاقتراض وبيع الأصول وعمل الأطفال ... ، وتشمل هذه البرامج برامج للمساعدات الاجتماعية مثل التحويلات النقدية والوجبات المدرسية والمساعدات الغذائية والدعم وهى جميعها ترمى إلى تفادى الخسائر في رأس المال البشرى (تعليم الأطفال والرعاية الصحية للأسر) .

ج- استراتيجيات النمو Promotion تتضمن خلق بيئة اقتصادية ملائمة لتشجيع الاستثمار بغرض رفع معدل النمو الاقتصادي وتشجيع النمو المحفز للتشغيل يراعى العدالة وفى توزيع ثمار التنمية بين لسكان ويهتم كذلك بقدرة الفقراء على المشاركة

في التنمية وتمكينهم من الاستفادة منها. و العمل على تنمية القطاع غير الرسمي و التنمية الريفية .

وأضافت عدة مبادىء عامة في هذا المجال ، منها

- الاعتراف بالترابط بين السياسات والمؤسسات المختلفة والعمل على هذا الأساس. فالحد من الفقر لا يكون بوضع استراتيجيات للنمو تؤدّي إلى توليد فرص العمل، أو إتباع سياسات اجتماعية شاملة، أو حتى إصلاح السياسة العامة فحسب، بل لابدّ أيضا من التنسيق بين الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني لتحقيق الأثر المرجو؛ غير أن هذا التكامل لا يولد تلقائياً بل يتطلب تصميم سياسات اقتصادية واجتماعية تحظى بما يكفي من الدعم لتنفيذها.
- ضرورة تحديد الجهات المنوط بها تنفيذ كافة البرامج و السياسات المقترحة و آليات التنسيق بين الجهات الحكومية والجمعيات الأهلية والقطاع الخاص والشبكات الاجتماعية الرسمية و غير الرسمية بغرض تفعيل دور الشبكات غير الرسمية أيضا في ظل هذا الإطار.
- يجب مراعاة الآثار قصيرة الأجل وطويلة الأجل التى يحدثها البرنامج على المناخ الاقتصادي المحلى، وعلى العلاقات الاجتماعية والنوعية وعلى البيئة. فمن حيث البيئة، يجب أن يراعى الاهتما باستخدام الموارد المتجددة. وضمان أن احتياجات الجيل الحالي ستلبى دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على مقابلة احتياجاتهم.
- وهناك درس واحد على قدر كبير من الاهمية وهو أن الحلول على المدى القصير لأي أزمة لا يمكن ان تتجاهل الآثار الطويلة المدى على التنمية بكل أبعادها. فلابد من اتساق هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي و الحفاظ على معدلات النمو مع هدف توفير استجابة سريعة في وقت الازمات لدعم الدخل لمن هم في أشد الحاجة ، مع إعطاء أولوية للأكثر فقرا من بين المتضررين.

ثم فصلت دكتورة الليثي في نوع السياسات المطلوبة لمكافحة الفقر، وهى السياسات الإقتصادية، وبناء حماية إجتماعية فعالة ذات كفاءة،وتشجيع النمو في المحافظات الأكثر فقرا وذلك لتقليل فوارق الدخل والثروة على نطاق الوطن، وفوق ذلك كله الإسترشاد بهدف تعزيز رأس المال البشري بالإهتمام بالتعليم والصحة والتدريب.

و لذلك ينتهى الفصل الأول في هذا الكتاب إلى أنه كما اوضحت تجارب الدول الاخرى في مكافحة الفقر ان النمو الاقتصادي وحده غير كاف لخفض الفقر، و لكن يجب ان يرتبط النمو بتحقيق العدالة الاجتماعية لضمان استفادة الفقراء من ثمار النمو. ان بناء رأس المال البشري للفقراء والعمل على زيادة الانتاجية وتنويع مصادر الدخل، و كذلك التحويلات النقدية المشروطة هى وسائل فعالة لمساندة الاسر الفقيرة و مساعدتها للاستفادة من الخدمات التعليمية و الصحية. كما ان برامج الحد من الفقر لابد ان تستند على آليات فعالة لاستهداف الفقراء و خاصة الاستهداف الجغرافي أى

اعطاء الأولوية للمناطق والأحياء على ضوء مؤشرات الفقر. و إشراك السكان المحليين فى عملية اختيار البرامج، واستخدام أساليب فى دعم الفقراء تتسم بالشفافية.ويشدد الفصل الاول كذلك على أن التغطية الشاملة للتعليم الإلزامى ذى الجودة المناسبة هو خط هجوم أساسي في الحرب على الفقر.

التعليم ومكافحة الفقر:

وبالإنتقال إلى دور السياسات العامة في مكافحة الفقر، بدأ د. أشرف سمير عرضه بشرح أهمية التعليم في مكافحة الفقر، وذلك لأن التعليم يرتبط إرتباطا وثيقا بفرص الحصول على عمل ومنتج مصدر للدخل، وهو أداة للحراك الإجتماعي والإنتقال من طبقة إلى طبقة أخرى، كما أنه يسهم في رفع إنتاجية العمل، ونشر الوعي الصحي، وفضلا علي ذلك فهو يساعد على تحرير المرأة بخروجها إلى مجال العمل ويعزز وعيها بما يجب عمله للنهوض بأسرتها.

ولكن التعليم لايؤدى كل هذه الوظائف في مصر إما بسبب إنخفاض مستواه أو لأن الإقتصاد لايخلق وظائف كافية أو لأنه لايمد السوق بما يحتاجه من مهارات. ويرجع إخفاقالتعليم فى أداء هذه الوظائف إلى عوامل متعددة حتي ولو أخذنا في الإعتبار الضغوط الهائلة على المؤسسات التعليمية الناجمة عن الزيادة الهائلة في أعداد السكان والتى تدفع بأعداد هائلة من النشء إلى مؤسسات تعليمية تضيق إمكانياتها عن إستيعابهم، ومع ذلك فالإنفاق على التعليم محدود، بل ويتناقص كنسبة من الناتج القومي مقرنا بما كان عليه الحال في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، كما أن المرتبات الضئيلة التى يتقاضاها المدرسون لا توجد لديهم الحافز لأداء واجبهم في دور الدراسة كما ينبغي، ويعوضون إنخفاض مرتباتهم من خلال الدروس الخصوصية التى يقبل عليها الطلاب وأسرهم لقلة فعالية التحصيل في فصول مكتظة وتجهيزات غير مناسبة في المدارس، والإرتكان إلى أسلوب التلقين بدلا من التعويد على تنمية القدرات النقدية للطلاب،وعدم الإستقرار على فلسفة واضحة وتنظيم مستقر للعملية التعليمية، فضلاعن مركزية إدارة العملية التعليمية، وعدم أخذ الفوارق الكبيرة في مصر بين الريف والمدينة وبين المراكز الحضرية الكبرى، وبين الأقاليم، وخصوصا بين الوجه البحرى والصعيد، أو حتي بين هذه المراكز والمحافظات الحدودية. وسيادة ثقافة عامة في المجتمع لاتشجع على الجدية في تحصيل العلم وتتحايل على القواعد الرسمية للنجاح لنيل شهادة بأى طريق حتي ولو كان من خلال الغش الفردى أو الجماعي، وعدم وجود آليات فعالة لتوجيه مساهمات القطاع الخاص في العملية التعليمية على نحو يعود بالفائدة على أغلبية المواطنين.

وقد يكون من السهل تقديم توصيات لتوسيع قدرات المؤسسات التعليمية بكافة مستوياتها، ولكن لاقيمة لهذه التوصيات مالم يحتل التعليم مكانته علي قمة أولويات الدولة والمجتمع، ومع ذلك فإن سياسة الإصلاح لابد وأن تأخذ في الإعتبار تجنب التحيز الملحوظ في توجيه الموارد المحدودة نحو التعليم الجامعي على حساب التعليم قبل الجامعي، والتعليم العام بالمقارنة بالتعليم الفني، وبين المراكز الحضرية والأقاليم

وخصوصا الصعيد، وزيادة الإنفاق على التعليم عموما كنسبة من الدخل القومى من خلال ترشيد الميزانية والإبتعاد عن المشروعات التفاخرية التى لا تضيف إلى القدرات الإنتاجية لمصر، وإيجاد القنوات التى تسمح بتوجيه مساهمات القطاعين الخاص والعائلي على النحو الذى يوسع من فرص التعليم الجيد لكل الأسر بصرف النظر عن مستوى دخلها، والإستقرار على فلسفة واضحة للعملية التعليمية بالمشاركة الإجتماعية الواسعة، وكذلك وقف التغيرات السريعة في تنظيمات التعليم وأساليب التقويم فيه، ومراعاة الفوارق الإجتماعية والجغرافية في تصميم المناهج وطرق التدريس.

وسوف يكون من المفيد عند رسم السياسات التعليمية البديلة الإسترشاد بالتجارب الناجحة في تطوير التعليم ، وإستخدامه كأداة لمكافحة الفقر، وهو ما عكفت عليه الدكتورة مروة البلتاجي في فصلها الذى إستعرضت فيه هذه التجارب، ونوهت فيه بنجاح الصين في زيادة الإهتمام بالمناطق الريفية، وتوفيق كل من البرازيل في الجمع بين رفع مستويات دخول وتغذية وصحة الأسر الفقيرة ورفع مستويات التحصيل والإستيعاب لبنائها من خلال برامج التحويلات النقدية المشروطة سواء من خلال برنامج حقيبة للمدرسة Bolsa Escola في ظل الرئيس هنريك فرناندو كاردوسو(1995-2002) أو حقيبة للعائلة Bolsa Familia في ظل الرئيس لويس إيناسيو لولا دا سيلفا (٢٠٠٣-٢٠١٠) في البرازيل.أو بالإستفادة من التجربة المكسيكية التى كانت إصلاحا شاملا، إهتم خصوصا بتحقيق اللامركزية في إدارة النظام التعليمي فضلا عن جوانب عديدة أخرى.

مكافحة الفقر من خلال دعم الرعاية الصحية:

إرتباط الفقر بمستويات الصحة المتدنية لايحتاج شرحا. الفقراء من ناحية يعانون أمراض الفقر من سوء التغذية وإنخفاض المناعة، وغيرها،كما أنهم يعيشون في بيئات تفتقد الخدمات الأساسية من مياه نقية وصرف صحى وتخلص من المخلفات مما يؤدى إلى تفاقم مشاكلهم الصحية. ومن ناحية أخرى هم لا يقدرون على تحمل نفقات الرعاية الصحية. وهم ممايؤدى إلى إنخفاض إنتاجيتهم وصعوبة إستقرارهم في أى عمل مما ينتج عنه إنخفاض دخولهم وإعادة إنتاج الفقر. هذا من الناحية النظرية البحتة. ولكن القدرة على التكيف وتباين أوضاع البيئة المحيطة بهم قد يؤدى إلى التخفيف من بعض هذه الآثار. ولايمكن إنكارأن الحكومات المصرية المتعاقبة قد أولت الرعاية الصحية إهتماما بالغا، ومع ذلك فإن هذا الإهتمام لم يعد كافيا لمكافحة كل الآثار السلبية للفقر على الصحة العامة، كما أن التحديات قد تصاعدت مع زيادة عدد السكان، وثبات الإنفاق العام على الصحة تقريبا.

وقد أسهبت الدكتورة مديحة خطاب في شرح أسباب إستمرار أوضاع صحية متدهورة رغم الجهود التى بذلتها الحكومة المصرية، فقد رأت أن الحكومات المصرية قطعت شوطا فى تحسين مؤشرات الصحة، ولكنها مازالت تواجه الكثير من التحديات،من اهمها:

عدم المساواة فى الحصول على الرعايه الصحية وإتساع الفجوة بين الشرائح الأعلى والشرائح الأقل دخلا فى المجتمع و زياده الإنفاق الذاتى خاصة بين الفقراء مصاحبا لضعف الإنفاق الحكومى على الرعايه الصحية.

وضعف جودة الخدمة المقدمة من الجانب الحكومى مما يؤدى الى عدم الرضا و العزوف عن إستخدام مرافق الدولة التى تتعدد مؤسساتها ولكن بدون تعاون او تنسيق بينها مما يؤدى الى إفتقار القرى و بعض محافظات الصعيد على وجه الخصوص لبعض الخدمات الهامة و عدم حصول المريض عليها فى الوقت الملائم .

الإرتفاع المضطرد فى الأمراض المزمنة غير المعدية وأهمها إرتفاع ضغط الدم و مرض السكرى وأمراض الشرايين و القلب الناتجة عنها و أيضا العبء المتزايد للأورام .

ضعف برامج الوقاية و العلاج القومية ، وذلك لأن التأمين الصحي الحالي نحو ٥٤% من المواطنين ليس من بينهم الفقراء العاملين في القطاع غير المنظم بأنواعه مما يعظم من التفاوت في الحصول على الخدمة ومؤشرات الرعاية الصحية

ضعف الإنفاق الصحي الكلي الذى ما زال منخفضاً رغم زيادته المحدودة مصحوباً بانخفاض الكفاءة التوزيعية للوحدات والموارد والأفراد .

غياب معايير الجودة: حيث تعانى معظم وحدات رعاية الفقراء من نقص شديد في التجهيز والصيانة كما تفتقر إلى وجود طاقم طبي مؤهل .

فضلا على مشاكل أخرى تنجم عن سياق أداء الخدمات الصحية ، مثل غياب الوعى الصحي خاصة في الشرائح الفقيرة والأمهات ،و تدنى مستوى الإسكان ، وتلوث البيئة والإسكان الهامشي في بيئة عمرانية غاية في التردي تتسم بغياب التهوية والإنارة الطبيعية .

وقد أكدت الدكتورة مديحة خطاب أن الحكومات المصرية المتعاقبة قد أولت إهتماما لإصلاح هذه الأوضاع ، وكان من علامات ذلك البدء بتنفيذ برنامج لإصلاح القطاع الصحي بدأ منذ ١٩٩٨ وتم إنفاق ملايين الدولارات عليه ، ومع ذلك فقد أشارت إلى أن هذا البرنامج، لم ينته ، ولم يحقق الأهداف المرصودة في مراحله المعلنة ولم يتم تقييمه بالشفافية اللازمة.

وحتى يتم تقديم خدمات الصحة بالجودة و فى الوقت اللازم وتوفيرالحماية المناسبة للفقراء فإنها تقترح مايلي:

١- إيجاد إداره عليا الصحة تقوم بجمع مقدمى الخدمة الصحية فى شبكه واحدة و التنسيق بينهم ليتم توزيع إحتياجات المواطنين عليهم . تضم هذه الإدارة القطاع الحكومى بكل مؤسساته ،القطاع الخاص بكل إمكاناته و القطاع المدنى . تتمثل الإداره فى المجلس الأعلى للصحة على أن يتم تقويته و إعادة النظر فى صلاحياته ليقوم بالتخطيط السليم و تحسين الموارد البشرية و المادية و تعظيم الإستفادة منها لصالح المواطن خاصة الفقير .

٢- يجب تخفيف اللامركزية وإعطاء المحافظين سلطة الإدارة المحلية للصحة وزيادة الموارد.
٣- اعداد موازانات جديدة للصحة تهدف الى إقلال الهدر و تعديل البنود للوصول الى مزيد من الإنفاق على الخدمة الصحية و تقلبل الإنفاق الذاتى و الحمايه المالية للفقراء.
٤- تطوير و تقوية حزمة الرعاية الأساسية و ضم الأمراض المزمنة غير المعدية (خاصة إرتفاع ضغط الدم وأمراض القلب و الشرايين و مرض السكرى) وإعداد التمويل اللازم لها و استخدام الموازانات المستجيبة للعدالة الإجتماعية لتمويل البرامج الهامة مثل التغذية و الأورام.
٥- التنميه المهنية و البشرية للعاملين فى القطاع الصحى خاصة فى القرى و المناطق النائية التى تخدم الفقراء.
٦- التسجيل : ولتحقيق العدالة فى الرعاية الصحية يجب البدء فى تسجيل الفقراء (الكارت الذكى) ووضع الأطر القانونية اللازمة لتغطيتهم و تحديد حزمة من الخدمات الأساسية للفقراء و يضم اليها أمراض القلب والشرايين و إرتفاع ضغط الدم و السكرى كبداية و تحديد اماكن تلقيهم الخدمة بمحافظاتهم . مع البدء فى إعداد خريطة تلقى خدمات المستشفيات بعد تشكيل الشبكةالصحية اللازمة لتوزيع المواطنين عليها.
٧- يجب الإستفادة من الهيئة العامة للتأمين الصحى لما تتمتع به من مؤهلات وخبرات بشرية و تعاقدية وفى إداره الأموال، والتحول التدريجى للتأمين الصحى على الشرائح الفقيرة بعد ضمان توفير التمويل وتوفر قواعد البيانات اللازمة.
٨- وأخيرا زيادة الإنفاق الصحى مصحوبا بتحسين إدارة الأموال لتصب فى الخدمه الصحية و لتقليل الهدر و الفساد .

وقد أشارت الدكتورة مديحة خطاب إلى عدد من التجارب الدولية التى يمكن الإسترشاد بها في مجال تطوير الخدمات الصحية في مصر، منها تجربتا كل من البرازيل و المكسيك حيث اعتمدت البرازيل على نظام صحى موحد جمع كل الشركاء من القطاعات الحكومية،الخاصة و الأهلية فى نظام موحد يقدم الرعاية الصحية للجميع و خاصة الفقراء و يعتمد على الإنفاق الحكومى و اللامركزيه حتى مستوى المحليات مع استخدام التكنولوجيا عن بعد للمساهمة فى سد الفجوات الجغرافية و الوصول الى المناطق البعيدة.
أما المكسيك فقد نفذت برنامج تأمين صحى شعبى ضم جميع المواطنين وإعتمد على ثلاث مراحل بدأت بتسجيل جميع المواطنين ووضع الإطار القانونى للخدمة المجانية للفقراء ، ثم تحديد حزم من الخدمات تقدم لهم تضمن الحماية المادية لهم تمت زيادتها بالتدريج ثم انتقلت إلى المرحلة الثالثة و هى المساواة فى جودة تقديم الخدمة لجميع المواطنين. ووصلت المكسيك الى التأمين الصحى الإجتماعى على كل

المواطنين بينما كان خمسين مليون من المواطنين لايتمتعون منهم بأى برنامج تأمينى من قبل.

هذا ولم يتح للدكتورة مديحة خطاب التعليق علي قانون التأمين الصحي الشامل الذى وافق عليه مجلس النواب في ٥ أبريل ٢٠١٧، وذلك لأن هذه الموافقة تمت بعد أن بدأ تحرير هذا الكتاب، وكانت هناك مسودات عديدة لمشروع القانون كان من الصعب تحديد أيها ستكون النسخة النهائية. ومشروع التأمين الصحي في النسخة التى اعتمدها مجلس النواب مشروع طموح للغاية يهدف لتقديم خدمة صحية مناسبة لكل المصريين أيا كان دخلهم، وذلك اعتمادا علي اشتراكات يدفعها القادرون منهم ، علي أن تتحمل الدولة تكلفة رعاية غير القادرين. واستحدث القانون ثلاث هيئات تشرف علي تنفيذ التأمين الصحي، واحدة تختص بالتمويل، وثانية تدير المستشفيات، وثالثة تراقب توافر الجودة في الخدمة الصحية التى تقدمها كافة المستشفيات العامة والخاصة التى تقبل الدخول في هذا المشروع. ولاشك أن عقبة التمويل هى من أهم العقبات التى ستواجه تطبيق التأمين الصحي وفقا لهذا القانون، ولذلك يتجه الرأى إلى أن يكون تطبيق التأمين الصحي تدريجيا بالبدء في مرحلة أولي بمحافظات القناة الثلاث ، ثم يجرى توسعه ليشمل المحافظات الأخرى على مراحل متعاقبة.

الحق في السكن

لقد بدأ الدكتور أبو زيد راجح الفصل الخاص بسياسات الأسكان بالتأكيد على إن حق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائع والدساتير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق . ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي فيه يمكن أن يمارس نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، وتتحقق تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضا التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكوّن وتنمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية على الوجه الصحيح إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه ، وفي بيئة عمرانية تتوفر فيها عناصر الحياة الحضرية السليمة .

وكما يحقق المسكن حاجات الفرد والأسرة المادية والمعيشية، فإنه يحقق أيضاً حاجاتهما الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والأمان داخل مأواهما وبالانتماء إلى المجتمع والوطن الذي يعيشان فيه . والعلاقة التبادلية بين الإنسان والمسكن أصبحت حقيقة علمية مسلماً بها، فتأثير المسكن على الإنسان وعلى صحته البدنية والنفسية وقيمه وسلوكياته ـ إما سلباً أو إيجاباً ـ صار أمراً مستقراً في مجال الفكر الاجتماعي والعمراني الحديث . وفى ذلك تحقيقاً لمقولة ونستون تشرشل الشهيرة " الإنسان يبنى مسكنه والمسكن بدوره يبنى ساكنه " . لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن الملائم لكل شرائح المجتمع حسب الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها .

وأضاف أن مشكلة الإسكان في مصر مشكلة مزمنة ومركّبة ، وجاءت أساساً نتيجة لسلسلة متعاقبة من السياسات والتشريعات خلال الستة عقود الأخيرة والتي لم تتسم في كل الحالات بطول النظر ومراعاة مصلحة المجتمع بكل شرائحه بصورة متوازنة وعادلة . ولقد أدت هذه السياسات والتشريعات إلى خلل واضح في منظومة الإسكان المصري ، كان من أبرز مظاهره أن حوالي نصف المجتمع تقريباً بنى لنفسه وبنفسه مساكنه خارج الإطار الرسمي للدولة وبدون اهتمام يُذكر منها ، وكأن الدولة قد تخلت ـ طوعاً أو كرهاً ـ عن القيام بأحد التزاماتها الأساسية . ومن مظاهر هذا الخلل أيضاً أن هناك في الوقت الحالي ما يزيد على ثلاثة ملايين أسرة مصرية لا تجد لنفسها المأوى الملائم في حّده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ما يقرب من خمسة ملايين وحدة خالية ومليونين وحدة مغلقة تمثل مخزون سكني راكد لشريحة محدودة العدد من المجتمع .

أى أن الإسكان المصرى – في حقيقة الامر – ينقسم الي منظومتين منفصلتين متباينتين ومتباعدتين تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها الاولى خاصة بالشرائح الدنيا الفقيرة والاخرى خاصة بالشرائح العليا الغنية وتناول هذا البحث إسكان الشرائح الفقيرة وأسباب تفاقم مشكلة هذا الإسكان وأبعادها العمرانية والإقتصادية والإجتماعية . كما تناول البحث الحلول الملائمة لهذه المشكلة في إطار تنمية قومية مستدامة تتحقق فيها العدالة الاجتماعية بالنسبة لشرائح المجتمع والعدالة المكانية بالنسبة لأقاليم مصر.

وقد رأى الدكتور راجح أن مسار الإسكان منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن حدّده عنصران حاكمان هما : سياسات الإسكان ، والقوانين والتشريعات التي صدرت في هذه الفترة وتحكم العلاقة بين المالك والمستأجر . ففي مجال السياسات تبين أن الدولة لم تعطي اهتماماً متساوياً لشرائح المجتمع المختلفة وبما يحقق الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها .ولذلك ترتب على هذه السياسات والتشريعات نتائج خطيرة ومتراكمة أدت إلى خلل واضح في سوق الإسكان يتمثل فى استشراء الإسكان المشوّه "إسكان الفقراء - الإسكان العشوائي : الإسكان الهامشي- إسكان المقابر- إسكان الغرفة الواحدة أو أكثر : يتمثل هذا الإسكان في سكن أسرة واحدة بكاملها في غرفة وما يمثلها من مشاكل نفسية على الاطفال.

ومن ناحية ثانية أدت هذه السياسات والتشريعات لاستشراء ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة والتركيز على إسكان الأغنياء وشراء الوحدات السكنية بقصد بيعها أو تأجيرها .

ثم قام الدكتور راجح بتحديد عدد الوحدات السكنية التى يجب توفيرها سنويا للتخفيف من حدة مشكلة السكن، وذلك من خلال تحديده لعرض السكن والطلب عليه، فمن ناحية العرض هناك ثلاث جهات رئيسية هى التى تتولي توفير السكن في مصر، وهى المؤسسات الحكومية، والقطاع الخاص، والقطاع غير الرسمي.ومن حيث الطلب ، رأى أن المجموعات السكّانية المستهدفة تتمثل في الشرائح محدودة الدخل، وتحديدا

الأسر المكوّنة حديثاً -الأسر التي نضطر إلي ترك مساكنها بقرارات إدارية - الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنة - الأسر التي تقيم حاليا في الإسكان الجوازى وفى غرفة واحدة أو أكثر. وقد قدرمتوسط عدد الوحدات السكنية التى يجرى إنشاؤها سنويا ب١١٨٠٠٠ وحدة بينما يصل حجم الطلب على الإسكان في المتوسط من مصادره المختلفة ب ٢٦٥٥٠٠ ، وبذلك يبلغ العجز السنوى١٤٧٥٠٠، ثم بني تقديره لحجم التمويل المطلوب بناء على القدرة المالية لكل أسرة من طالبي السكن، وذلك حسب مستوى دخلها.

واستعرض هذا الفصل جهود الدولة في توفير السكن، حيث قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في عام ٢٠٠٦ بالبدء في تنفيذ مشروع إسكان أسمته "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهي في عام ٢٠١١ بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً. وقد توزعت جهود الدولة في هذا المضمار على سبع محاور ، وهى محور تمليك الوحدات في عمارات سكنية- محور تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة - محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات "مشروع أبني بيتك"- محور تمليك بيت العائلة بمدينة ٦ أكتوبر - محور توفير وحدات سكنية مساحات ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف- محور تمليك البيت الريفي بالمحافظات وقري الظهير الصحراوي - محور توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (٤٢ متراً مسطحاً للوحدة) تتاح بالإيجار للمواطنين الأولي بالرعاية .

ثم طرح كيفية توفير السكن لهذه الفئات في إطار سياسة قومية للإسكان تعالج الخلل الواضح في المنظومة الإسكانية برمتها : فهناك وفرة في عدد الوحدات لشريحة معينة و ندرة شديدة في وحدات الشرائح الأخرى ، مع وجود مخزون سكني كبير راكد. ولأبرز عناصر هذه السياسة المقترحة هي مايلي:

أولا : إيجاد نظام مؤسسي لإدارة إسكان الفقراء من خلال هيئة تعاونيات البناء و الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي و هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - المؤسسات المحلية والمنظمات غير لحكومية NGOS .

ثانيا :- التكامل بين دور الأجهزة الحكومية ودور القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي من خلال و تشجيع المراكز الصناعية على إنشاء مدن عمالية ملحقة بهذه المراكز - المشاركة بين الأجهزة الحكومية والعامة والقطاع الخاص في إنشاء مشروعات للإسكان الاجتماعى - إدخال قطاع الإسكان الخاص غير الرسمي داخل النطاق الرسمي.

ثالثاً :- التمويل و دعم إسكان الفقراء من خلال ١- التمويل ، ٢- الدعم ثم ٣- صندوق الإسكان الاجتماعي .

رابعاً:- إتباع سياسات مناسبة تستهدف توفير الإسكان للفقراء وعلاج المشاكل التى واجهتها المحاولات السابقة على أن تؤخذ توجهات هذه السياسة عند تخصيص الأراضي للإسكان واختيار مواقع الإسكان ونوعيات حيازة الوحدات وإعادة الاتزان بين التمليك والتأجير" .

كيف يتم تمويل إسكان الفقراء:

وقد إستعرض المرحوم دكتور حسن عبيد عددا من التجارب الدولية في تمويل إسكان الفقراء ، واستخلص منها ما يمكن الأخذ به في مصر.وقد شملت التجارب التى إستعرضها طائفة واسعة من أساليب تمويل إسكان محدودى الدخل في دول متقدمة مثل الولايات المتحدة وبريطانيا ودولا في القارات الثلاث مثل البرازيل والفيليبين والأردن، وانتهي إلى طرح عدد من أساليب التمويل تقوم كلها على دور بارز تضطلع به الدولة، وذلك بربط إسكان الفقراء بتخطيط الإسكان بصفة عامة، وبالتمويل سواء المباشر أو بالمساعدة في تدبيره. ومن هذه الأساليب:

١- إنشاء الصناديق الخاصة الممولة من الخزانة أو السلطات المحلية.
٢- وضع الحكومة المخطط العمراني، على أن تتولي بيوت خبرة تلقي طلبات البناء والإستثمار، مع إقراض السلطة المعنية بتنفيذ المخطط العمراني قرضا طويل الأجل، تسترد هذه السلطة قيمته من المنتفعين على أقساط.
٣- تيسير ملكية الأراضي بوثائق قانونية للمنتفعين يمكن أن يستخدموها في الحصول على قروض بضمانها من المصارف أو الأسواق المالية.
٤- كما يمكن للحكومة مساندة الفقراء من خلال المنح التي لا ترد، أو بتوفير خدمات مجانية أو ذات رسوم ميسرة مثل المدارس والمستشفيات في مناطق إسكانهم أو تشجيع البنوك على تقديم قروض للمؤسسات التى تتولي إنشاء مساكن للفقراء، ربما بضمان سندات حكومية طويلة الأجل، أو حتي بتخصيص قدر من الحافظة المالية للبنوك لشراء أسهم في الشركات التى تقوم بتنفيذ مشروعات إسكان الفقراء.
٥- كما يبقي تكوين تعاونيات الإسكان التى تتلقي تسهيلات من الدولة والبنوك والقطاع الخاص أسلوبا مناسبا لتمويل إسكان محدودى الدخل.
٦- دعوة المشروعات كثيفة العمالة إلى توفير السكن للعاملين فيها بإيجارات يقدرون علي دفعها في حدود دخولهم.
٧- وأخيرا فربما يكون التمويل الدولي هو الملاذ الأخيرعندما تضيق سبل التمويل المحلية عن توفير مايكفى من موارد لدعم إسكان الفقراء ومحدودى الدخل.

كيف يمكن تضبيق الفجوة النوعية:

وفي الفصل الأخير في هذا الكتاب إنتقلت الدراسة لبيان انعكاس الفقر على أوضاع النساء، وبدأت الدكتورة هبة نصار بالتمييز بين فقر القدرات النسبي وفقر الفرص النسبي، وتعاني النساء من الأمرين معا، وفي أحيان كثيرة تكون معاناة النساء

أكثر إرتباطا بفقر الفرص أكثر منها بفقر القدرات، وأكدت ذلك باستعراض أوضاع النساء في مصر وخصوصا النساء المعيلات من حيث ظروف العمل والإستفادة من التأمينات الإجتماعية ، وبينت السياسات التى اتبعتها دول مختلفة في الوطن العربي وإفريقيا لمواجهة فجوة النوع هذه ، وانتهت إلى إقتراح أنسب السبل لعلاج هذه الفجوة في مصر. وتستند الإستراتيجية المقترحة علي التمكين الإقتصادى للمرأة برفع مستوى معيشتها ومستوى أسرتها الإجتماعي والإقتصادى، وذلك من خلال مايلي. .

سياسات متعددة للإعداد ورفع المهارات، توسيع الخيارات والفرص والدعم المؤسسى والمجتمعى للمرأة .ومن الضرورى وضع سياسات متنوعة تختلف مع اختلاف وضع المرأة داخل سوق العمل والتحديات التى تواجهها الفئات المختلفة من الإناث ، ويعنى ذلك ضرورة الاهتمام بالسياسات الخاصة بالوافدات على سوق العمل والسياسات الخاصة بالعاملات فى المؤسسات العامة والخاصة الرسمية وغير الرسمية والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

يجب الا تقتصر هذه السياسات على العوامل المباشرة لزيادة مساهمة المرأة فى سوق العمل وإنما لابد و أن تشمل على عوامل أخرى غير مباشرة تكميلية وضرورية لضمان تحفيز وضع المرأة فى النشاط الاقتصادى بصفة عامة.

يتم التمكين الاقتصادى للمرأة باستخدام محاور عدة لتفعيل المشاركة بين كافة الاطراف المعنية فى المجتمع وتطبيق المسئولية الاجتماعية حتى يتمكن القطاع الخاص من القيام بدوره الاجتماعى المنشود بالاضافة الى تطبيق انماط جديدة من العقد الاجتماعى لتحقيق التمكين الاقتصادى للمرأة.

يتطلب ماسبق تحديد الادوار المنشودة لكل طرف من شركاء التنمية لاستكمال ودعم منظومة المشاركة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمرأة.

ومن المفيد التفرقة بين السياسات قصيرة الأجل والسياسات طويلة الأجل من خلال الأولويات الاستراتيجية للتنفيذ.

وقد فصلت الدكتورة هبة نصار عناصر هذه السياسات والأدوار التى يمكن أن تقوم بها الأطراف المختلفة من الدولة والقطاع الخاص والمؤسسات التمويلية والجمعيات الأهلية والمراكز البحثية والمؤسسات الإعلامية، وأوضحت أخيرا نوعية الدراسات التي يجب إستكمالها لتوفير المعرفة الضرورية لتحقيق التمكين الإقتصادى للمرأة والمساهمة في تضييق فجوة النوع.

الفصل الأول
الاستهداف و طرق مكافحة الفقر

أ. د. هبة الليثي*

- أ.د.هبة الليثي،أستاذ ورئيس سابق لقسم الإحصاء بكلية الإقتصاد، جامعة القاهرة.



مقدمة

يمثل الفقر عقبة أساسية للتنمية المتواصلة ورفع معدلات النمو الاقتصادي كما يشكل الفقر والحرمان خطراً على السلام والاستقرار السياسي والاجتماعي والأمني فهو يولد بيئة خصبة تنمو بها أشكال مختلفة من الانحراف والتطرف ولذلك فإن الحد من الفقر بل والقضاء عليه أصبح يمثل هدفا مهما للسياسة العامة، وتستلزم هذه السياسة وجود آليات الوصول والمشاركة على المستويين الجزئي والمؤسسي. فعلى سبيل المثال قد تتوافر الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة مجاناً وبكميات ونوعيات مناسبة ولكن أفراداً وجماعات معينة لا يستطيعون الوصول إليها لأنهم أفقر من أن يتحملوا التكاليف المصاحبة للاستفادة من هذه الخدمات.

وتستخدم دراسات الفقر مفهوم الهشاشة(Vulnerability) والذى يعني عدم قدرة الأسرة على الاستمرار في وضعها الحالي من الرفاه إذا ما تعرضت للصدمات أو أزمات. وفي حين أن الفقر والهشاشة يرتبطان ببعضهما ارتباطا وثيقا ، إلا أنهما يمثلان بعدين مختلفين من الرفاه. فالأول يصف وضع الأسرة الاستاتيكي في لحظة معينة من الزمن في حين يوضح الآخر وضع الأسرة الديناميكي فهو يوضح كيف يمكن لوضع الأسرة أن يتغير نتيجة لمواجهة صدمة ما. و بالتالي تعرف الهشاشة بأنها احتمال تعرض الأسرة للدخول في دائرة الفقر في المستقبل. و كما هو الحال في مفهوم الفقر في حد ذاته ، فإن مفهوم "الهشاشة" هو مفهوم معقد ومتعدد الأوجه ولن يمكن اختصاره في قياس واحد.

و لذلك فقد تحولت دراسات الفقر في السنوات الأخيرة من دراسة الوضع الحالي للفقر إلى ديناميات الفقر و مدى تأثير التعرض للأزمات على الوقوع في دائرة الفقر و الآليات التي تتبعها الأسر في حالة تعرضها للصدمات ، و بالتالي يعد اكتشاف الأسر الأكثر احتمالا للوقوع في دائرة الفقر نتيجة للتعرض للصدمات و الاستراتيجيات المتبعة للخروج من الأزمات حجر الأساس لرسم السياسات لمساعدة هذه الأسر، مما يؤدي إلى تصميم أفضل للتدخلات العامة لمساعدة الأفراد و الأسر و المجتمع ، و إلى تطوير أفضل لأدوات إدارة المخاطر الاجتماعية التي قد تواجهها. و العديد من برامج الحماية الاجتماعية أو التأمينات الاجتماعية (مثل التأمين ضد البطالة ، واستحقاقات العجز ، والتأمين الصحي)هي محاولة للحد من التذبذب في مستويات الدخل، و بالتالي فهي تقلل من احتمال وقوع الأسرة في الفقر أو زيادة شدته. و ذلك للأسر التي عانت من الصدمات. وبهذا المعنى يمكن النظر إلى هذه البرامج بأنها "حزام أو شبكه أمان". و يركز هذا الإطار المنهجي على وضع الفقر المحتمل للأسر التي قد تتعرض للأزمات و التي قد تتهدد إما باستمرار حالة الفقر أو بالوقوع في دائرته و ذلك لعدم تملك الأسرا للأصول التي قد تساعدها في عبور هذه الأزمات.

الوضع الراهن

نظرا لتعاقب الأزمات وتفاقم الفقر، بدأ الأمن الغذائي في مصر في التدهور منذ وقت مبكر يعود إلى عام 2005.وقد شملت هذه الأزمات وباء إنفلونزا الطيور في عام 2006؛ وأزمات الغذاء، والوقود، والأزمات المالية من عام 2007 إلى عام 2009 ؛ والمزيد من الارتفاع في أسعار الأغذية العالمية بدءا من أواخر عام 2010 ؛كما تأثر الأداء الاقتصادي في مصر سلبا بعد الثورة في يناير ٢٠١١. وتراوح متوسط معدل النمو الاقتصادي من ١ الى ٢٪ سنويا منذ عام ٢٠١١، وهو أقل بشكل ملحوظ من معدل النمو الذى حققته مصر في سنة ٢٠١٠ وهو ٥٪. وقد ساهم هذا التباطؤ في معدل النمو في ارتفاع معدلات البطالة والفقر. ارتفعت البطالة من ٨.٩٪ في ديسمبر ٢٠١٠ إلى ١٣.٤٪ في سبتمبر ٢٠١٣. وارتفع معدل الفقر إلى ٢٦.٣٪ في عام ٢٠١٣، وكان قد بلغ ٢٥٪ في عام ٢٠١١ و ٢١.٦٪ في عام ٢٠٠٩، و خاصة بين النساء (٢٥٪) والشباب (٤٢٪).. ويؤدي وضع مصر كمستورد صاف للأغذية والذي يشمل استيراد 45 إلى 55 في المائة من احتياجاتها من القمح إلى جعلها عرضة لأثر التقلبات في أسعار الأغذية الدولية .فارتفاع الأسعار العالمية للأغذية والوقود، وانخفاض تدفقات العملات الأجنبية من الصادرات والسياحة والاستثمارات الأجنبية المباشرة والمصادر الأخرى التي تمت معادلتها فقط جزئيا بارتفاع تحويلات العاملين بالخارج، يعني إتساع العجز في ميزان المدفوعات .وقد انخفضت قيمة الجنيه المصري بنسبة ٧٥ في المائة منذ ديسمبر 2012 ، وانخفضت احتياطات العملة الأجنبية إلى أقل مما يعادل قيمة ثلاثة أشهر من الواردات .ويضيف هذا الوضع إلى ارتفاع تكلفة السلع الأساسية مثل القمح ويجعل توافرها عرضة للخطر في الأجل القصير والأجل المتوسط .وتنعكس الخلفية الصعبة للاقتصاد الكلي سلبا على الأسر المعيشية. فقد انخفض نصيب الفرد من النمو الاقتصادي بشكل حاد من متوسط سنوي قدرة 4.5 في المائة ما بين عامي 2005 و 2008 ، إلى 3.1 في المائة بين عامي 2009 و 2010 ،و إلى ما يقرب من الصفر في عامي 2011 و 2012 ، (IFPRI 2013)

وتواجه الحكومة ارتفاع الضغوط المالية. ففي السنة المالية ٢٠١٣ (FY13)، بلغ العجز المالي والدين العام ١٤٪ و ١٠٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) على التوالي، على الرغم من توقع تحسن في FY14 نتيجة المساعدات الخليجية. دعم الوقود ظل عنصرا كبيرا من ميزانية الحكومة في السنة المالية ٢٠١٢/١٣. في عام ٢٠١٣، أنفقت الحكومة المصرية LE120 مليار جنيه على دعم الوقود، وهو ما يعادل ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في مصر. وكان دعم الوقود أكبر من النفقات الحكومية مجتمعة في مجالات الصحة والتعليم التي تشكل ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وهدد دعم الوقود الاستقرار المالي في مصر في السنوات الأخيرة ، فقد شهد ارتفاعا كبيرا خلال العقد الماضي، فكان ينمو بمعدل سنوي مركب يبلغ ٢٦٪ بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٣. وهكذا ارتفعت حصة دعم الطاقة من ٩٪ من ميزانية الحكومة في عام ٢٠٠٢ إلى ٢٢٪ في عام ٢٠١٣، وزادت حصته في الناتج المحلي الإجمالي لمصر من ٣٪ إلى ٧٪ في نفس الفترة. وكان لدعم الوقود في مصر تأثير مدمر على العديد من جوانب الاقتصاد. فقد شجع الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة، والتي هي أيضا كثيفة رأس المال، وبالتالي أضر بالصناعات التي تخلق فرص العمل. (World Bank 2014)

في ٥ يوليو ٢٠١٤ أدخلت الحكومة المصرية زيادة أسعار شاملة وخفضت الدعم للوقود. أعلنت الحكومة تخصيص ٥١ مليار جنيه من مدخرات الدعم من لدفع الإصلاحات في مجالات الصحة والتعليم، وتدابير الحماية الاجتماعية.

حجم مشكلة الفقر في مصر

تزايدت معدلات الفقر[1] باضطراد منذ نهاية القرن الماضي. فزاد من ١٦.٧ % عام ١٩٩٩ / ٢٠٠٠ إلى ١٩.٦% عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ ثم ٢١.٦ % عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ ثم ٢٥.٢ % فى عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ و بلغ ٢٦.٣% عام ٢٠١٢ /٢٠١٣على النحو المبين بالجدول (١) ، وهو ما يعادل ٢١ مليون نسمة لا تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية الغذائية وغير الغذائية . و تستند هذه البيانات إلى مسوح دخل و انفاق و استهلاك الاسرة الذي يجريه الجهاز المركزي للتعبئة العامة و الاحصاء. وقد تم تقدير خط الفقر[2] لكل اسرة حسب تركيبها العمري و النوعي و مكان اقامتها. و يوضح جدول ١.١ قيمة خط الفقر للفرد في السنة. و بينما شهدت المناطق الحضرية ارتفاعا في مؤشرات الفقر بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣ إلا أن المناطق الريفية لم تشهد أي تغيرا ذا دلالة احصائية. كما شهدت مجموعة المحافظات الحضرية أكبر ارتفاع في مؤشرات الفقر بينما انخفض الفقر في الوجه القبلي سواء في الحضر أو الريف و كان الفرق ذا دلالة احصائية.

جدول ١.١ : خطوط الفقر و معدلاته عام ٢٠١٢ /٢٠١٣ حسب المناطق

هناك بعد مكاني واضح لظاهرة الفقر حيث يسكن ٧٣.٨ % من الفقراء في الريف عام

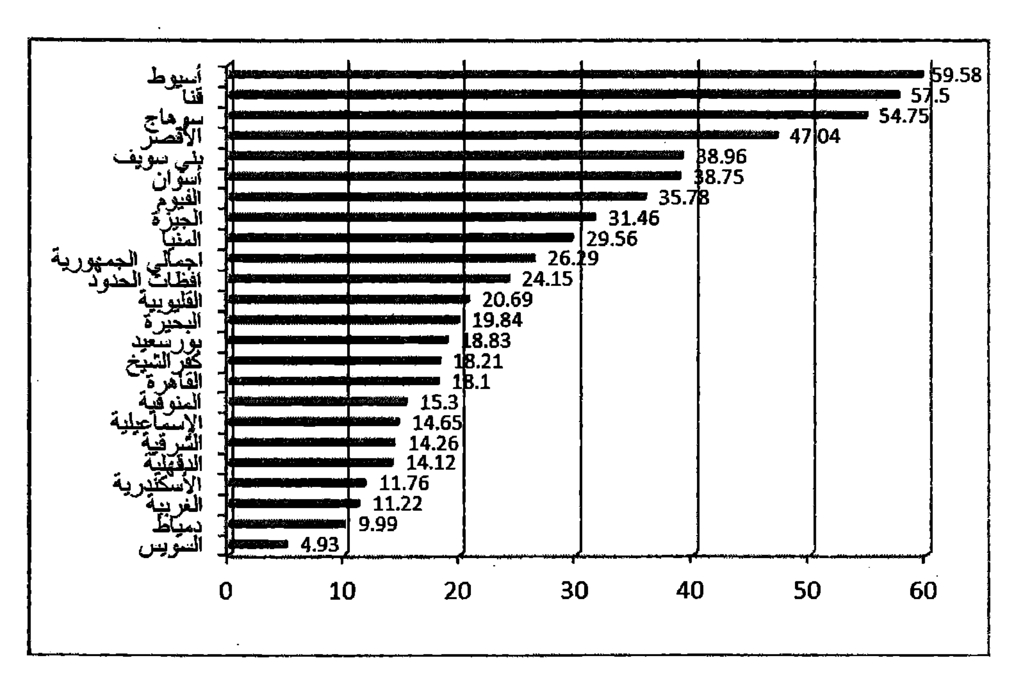
قيمة خط الفقر للفرد في السنة بالجنيه (بالأسعار الجارية) على مستوى اقاليم الجمهورية لعام ٢٠١٢ /٢٠١٣			نسبة الفقراء في عامي ٢٠١٠/٢٠١١ - ٢٠١٢/٢٠١٣		
الأقــــاليــم	خط الفقر المدقــــع	خط الفقر الأدنى	٢٠١٠/٢٠١١	٢٠١٢/٢٠١٣	الفرق
اجمالي الجمهورية	٢٥٧٠	١٣٩٢	25.18	26.29	1.11
الحضر			15.27	17.59	2.32
الريف			32.35	32.38	0.04
المحافظات الحضرية	٢٧٥١	٤٣١٨	9.58	15.68	6.10
حضر الوجة البحري	2480	3835	10.32	11.71	1.39
ريف الوجة البحري	2566	3854	16.99	17.41	0.42
حضر الوجة القبلي	2562	3968	29.41	26.70	-2.72
ريف الوجة القبلي	2493	3760	51.48	49.44	-2.04

[1] الفقــراء هــم الســكان الــذين يقــل إنفــاقهم عــن قيمــة خــط الفقــر القــومى و بالتــالي فهــم لا يســتطيعون الوفاء باحتياجاتهم الاساسية سواء غذائية أو غير غذائية. (Ravallion 2000)

[2] خط الفقر هو قيمة الاحتياجات الاساسية و التي تشمل: الطعام و المسكن و الملابس وخدمات التعليم و الصحة و المواصلات ووسائل الاتصال والترفيه

٢٠١٢/٢٠١٣ مقابل ٧١.٥% عام ٢٠١٠/٢٠١١. و حوالي ثلثيهم (٥١% من الفقراء) يسكنون في ريف الوجه القبلي بينما يعيش به ٢٧% من السكان. اما المحافظات الحضرية فالفقراء أقل وجودا حيث يسكن بها ١٠% من الفقراء بينما يعيش بها ١٧% من السكان .

الشكل ١-١: نسبة الفقراء وفقاً للمحافظات-٢٠١٣ ٢٠١٢



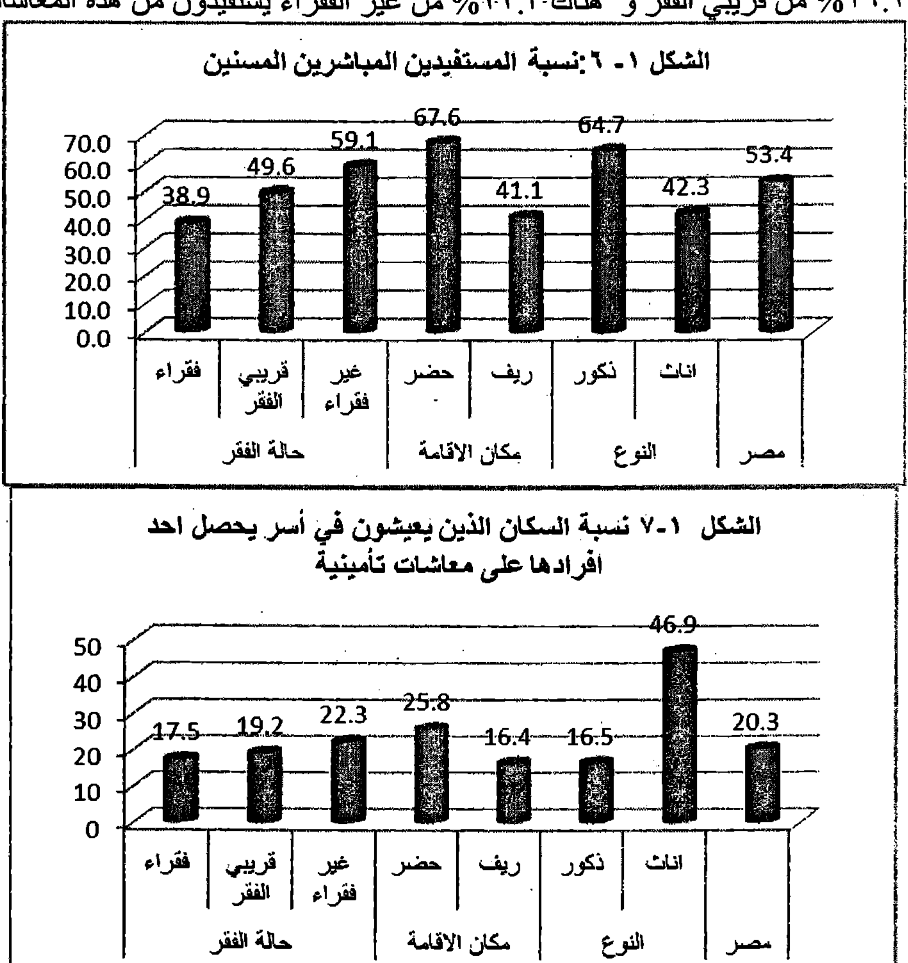
محافظات الوجه القبلي أكثر فقراً. حيث تصل نسبة الفقراء الى أعلى مستوياتها في محافظتي أسيوط وقنا عام ٢٠١٢/٢٠١٣ حيث بلغت ٦٠% في محافظة أسيوط ، ٥٨% في محافظة قنا. ومحافظة سوهاج تأتي بعد محافظتي أسيوط وقنا في عام ٢٠١٢/٢٠١٣ حيث بلغت نسبة الفقراء بها ٥٥ %. ولكن ١٦% من السكان في محافظة القاهرة من الفقراء.

تحصل الشرائح العليا من المجتمع على نصيب اكبر من الإنفاق سواء في الحضر أو في الريف. يشير بحث ٢٠١٢/٢٠١٣ ان اقل ١٠% من الأفراد إنفاقاً يحصلون على ٣.٨١% من إجمالي الإنفاق في الحضر و ٤.٥٩% من إجمالي الإنفاق في الريف. بينما يحصل أغنى ١٠% من المجتمع على ٢٧.٩١% من إجمالي الإنفاق في الحضر و٢٠.٨١% من إجمالي الإنفاق في الريف.

يتصف توزيع الانفاق في مصر بالثبات النسبي منذ عام ٢٠٠٨. فتصل قيمة معامل جيني إلى ٠.٣٠ لإجمالي الجمهورية. على الرغم ان متوسط نصيب الفرد من الإنفاق السنوي في الريف اقل منه في الحضر إلا أن مستويات الإنفاق في الريف أكثر تجانساً من الحضر فتزيد قيمة معامل جيني في الحضر لتصل الى ٠.٣٣ بينما تقل الى ٠.٢٤ فقط في الريف مما يوضح ارتفاع عدم المساواة في مستويات المعيشة في الحضر مقارنة بالريف.

المشاركة في أنظمة المعاشات التأمينية على عدة مستويات. فسيتم أولاً التعرف على من يتلقى فعلاً معاشات تأمينية ثم نتعرف على من هم المشاركون في نظام التامينات الاجتماعية .

- بصفة عامة هناك ٢٠.٣% من السكان يعيشون في أسر يحصل احد افرادها على معاشات تأمينية ا(ي انهم مستفيدون مباشرون و غير مباشرين). و تختلف هذة النسبة بين الحضر و الريف نظراً لأن أغلب سكان الريف هم من العمالة الغير منتظمة و بالتالي لا يشتركون في نظم التأمينات التقاعدية، (٢٥.٨% من سكان الحضر يعيشون في اسر يحصل احد افرادها على معاش تأميني في مقابل ١٦.٤% فقط من سكان الريف.
- توزيع المستفيدين من المعاشات التأمينية بين شرائح الإنفاق المختلفة ونسبة المستفيدين في كل شريحة ينحاز للشرائح الأغنى وهو على عكس الملاحظ في حالة المساعدات الاجتماعية. فبينما نجد حوالي ١٧.٥% من الفقراء يستفيدون من المعاشات التأمينية و ١٩.٢% من قريبي الفقر و هناك ٢٢.٣% من غير الفقراء يستفيدون من هذة المعاشات.



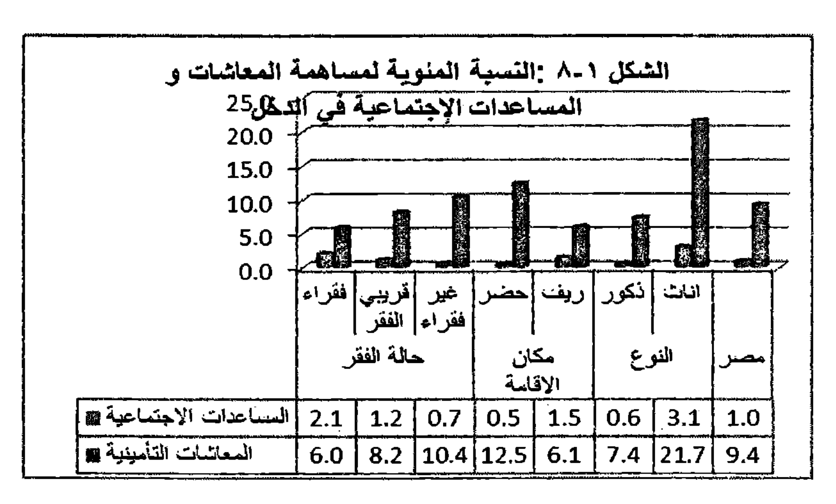
الشكل ١ - ٦:نسبة المستفيدين المباشرين المسنين

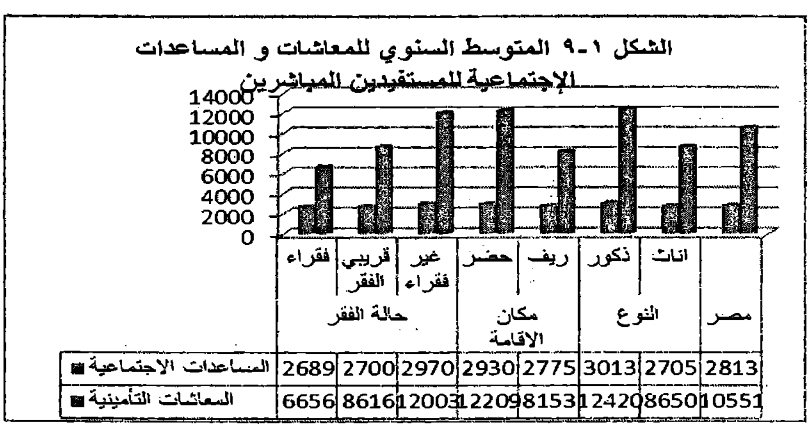
الشكل ١-٧ نسبة السكان الذين يعيشون في أسر يحصل احد أفرادها على معاشات تأمينية

▩ للمعاشات التامينية اهمية بالغة للأسر التي ترأسها إناث حيث يستفيد ٤٧% من أفراد الأسر التي ترأسها إناث من المعاشات التأمينية مقابل ١٦.٥لا% فقط من أفراد الأسر التي يرأسها رجال. و الجدير بالذكر أن ٧١% من الاناث رؤساء الأسر هن من الأرامل و ٤٧% منهن يبلغن ٦٠ عاماً أو أكثر، و بالتالي فهن يعتمدن على المعاشات التأمينية كمصدر رئيسي للدخل.

▩ تمثل المعاشات التأمينية ٩.٤% من دخل الأسر مع وجود تفاوت واضح بين الحضر و الريف و بين الأسر التي ترأسها إناث و ذكور. ففي الحضر تسهم المعاشات التأمينية ب١٢.٥% من إجمالي الدخل في الحضر مقابل ٦.١% فقط في الريف. و حوالي ٢١.٧% من دخل الأسر التي ترأسها إناث هو من المعاشات التأمينية مقارنة ب ٧.٤% فقط من دخل الأسر التي يرأسها ذكور. وجدير بالذكر أن ٢٧.٣%من دخل الأسر التي ترأسها إناث في الحضر هو من المعاشات التأمينية.

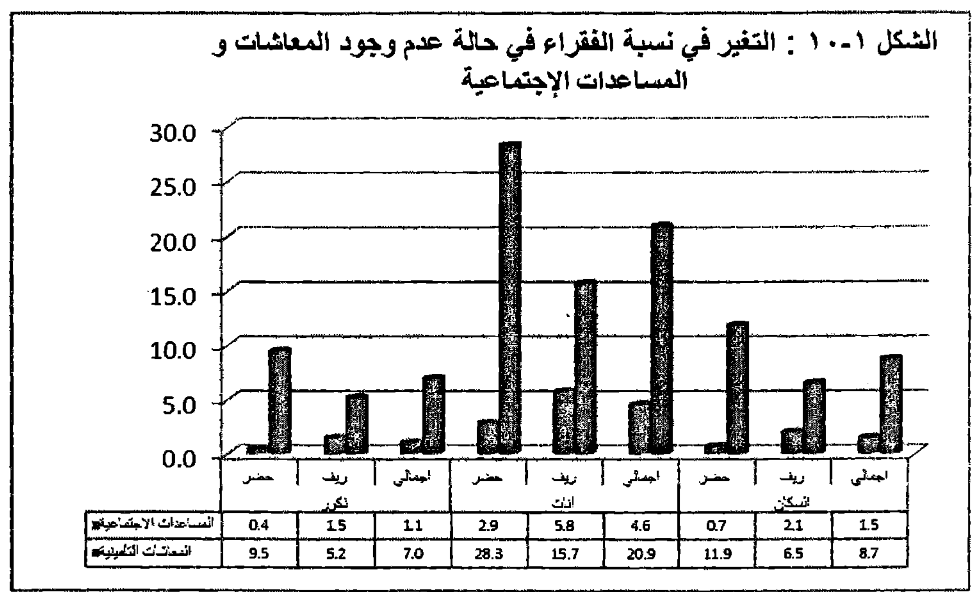
و لكن يجب ملاحظة أن متوسط ما تحصل علية المستفيدات من معاشات تأمينية حوالي ثلثي ما يحصل عليه المستفيدون من الذكور (المتوسط السنوي للذكور ١٢٤٢٠ جنيهاً مقابل ٨٦٥٠ جنيهاً لإناث). وينطبق ذلك ايضاً في الحضر أو الريف.





إذا ما نظرنا إلى نسبة الافراد الذين يحصلون فعلياً على معاشات تأمينية و ليس لإجمالي الأسر التي يتلقى أحد افرادها معاشات تأمينية، سنجد أنها منخفضة للغاية، وقد يكون هذا له ما يبرره حيث تصل نسبة كبار السن (٦٠ عاماً فأكثر) ٧.٢% من اجمالي السكان. ولذلك سيقتصر تحليلنا حول نسبة المستفيدين على الفئة العمرية ٦٠ عاماً فأكثر. في عام ٢٠١٢-١٣ حصل ٥٣.٤% من المسنين على معاشات تأمينية و ترتفع هذة النسبة إلى ٥٩.١% بين غير الفقراء و تقل إلى ٣٨.٩% بين الفقراء. وكما هو متوقع، ترتفع النسبة في الحضر مقارنة بالريف (٦٨% من المسنين في الحضر مقابل ٤١.١% في الريف). وحيث ان العمالة المنتظمة أكثر وجودا بين الرجال فقد حظى ٦٤.٧% من الرجال المسنين على معاشات تقاعدية، مقابل ٤٢.٣% من السيدات المسنات.

الشكل ١-١٠ : التغير في نسبة الفقراء في حالة عدم وجود المعاشات و المساعدات الإجتماعية



	ذكور			اناث			السكان		
	حضر	ريف	اجمالي	حضر	ريف	اجمالي	حضر	ريف	اجمالي
المساعدات الاجتماعية	0.4	1.5	1.1	2.9	5.8	4.6	0.7	2.1	1.5
المعاشات التأمينية	9.5	5.2	7.0	28.3	15.7	20.9	11.9	6.5	8.7

بالرغم من أن المعاشات التأمينية هي نتيجة لإشتراكات يدفعها الأفراد للحصول على دخل ثابت في حالة التعرض للصدمات إلا ان لها أثر بالغ في تخفيض نسبة الفقراء و تخفيف حدة الفقر. ففي حين أن نسبة غير الفقراء و قريبي الفقر الذين يحصلون على معاشات تأمينية أكبر من الفقراء،إلا أن ٨.٧% منهم كانوا سيقعون في هوة الفقر لولا حصولهم على المعاشات التأمينية، كما ان فجوة الفقر كانت ستتضاعف. وحيث أن نسبة المستفيدين في الحضر اكبر من الريف و بين الأسر التي ترأسها إناث أعلى من الذكور، فإن أثر المعاشات التأمينية علي تخفيض حالة الفقر كان أكبر في الحضر مقارنة بالريف (انخفضت نسبة الفقراء ب١١.٩ نقطة منوية في الحضر و ٦.٥ نقطة منوية في الريف) و كذلك كان الأثر أكبر بين الأسر التي ترأسها إناث (بإنخفاض قدرة ٢٠.٩ نقطة منوية للإناث مقابل ٧ نقاط منوية للذكور). و يبلغ اثر استفادة الأسر من المعاشات التأمينية مداه بين الأسر التي ترأسها إناث في الحضر، فلولا المعاشات التأمينية لإرتفعت نسبة الفقراء بين هذة الأسر بمقدار ٢٨ نقطة منوية ولزادت فجوة الفقر لهم بمقدار ١٩ نقطة منوية.

https://t.me/montlq

يعاني نظام التامين الاجتماعي في مصر من قصور في التغطية ولكنة ذو أثر بالغ في تخفيض نسبة الفقراء و فجوة الفقر. فهناك٢٠.٣% من السكان يعيشون في أسر يحصل احد افرادها على معاشات تأمينية ولكن يستفيد ٤٧% من أفراد الأسر التي ترأسها إناث من المعاشات التأمينية. كما تمثل المعاشات التأمينية ٩.٤% من دخل الأسر.ولكن ٢٣%من دخل الأسر التي ترأسها إناث في الحضر هو من المعاشات التأمينية. و قد حصل ٥٣.٤% من المسنين على معاشات تأمينية و ترتفع هذة النسبة إلى ٥٩.١% بين غير الفقراء و تقل إلى ٣٨.٤% بين الفقراء. لولا نظام التأمينات الاجتماعية لوقع ٨.٧ % من السكان في هوة الفقر كما ان فجوة الفقر كانت ستتضاعف. و يبلغ اثر استفادة الأسر من المعاشات التأمينية مداه بين الأسر التي ترأسها إناث في الحضر.

- **هل هناك غطاء تأميني جيد يخفف من احتمال إنزلاق في دائرة الفقر؟**

❖ **المشاركون والمستفيدون من برامج التأمينات الاجتماعية**

- الأفراد ذوو المستوى المعيشي المرتفع أكثر حظا في الاشتراك أو الاستفادة من التأمينات الاجتماعية. ويستأثر الحضر بأعلى نسبة من المشتركين أو المستفيدين من التأمينات الاجتماعية بالمقارنة بالريف نظراً لانتشار العمالة غير المنتظمة في الريف وعدم خضوعها لنظام التأمين الاجتماعي.
- تشير نتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك إلى أن ٦٣.٥% من الأفراد يعيشون في اسر يشترك أو يستفيد أحد افرادها من التأمينات الاجتماعية، وبالتالي ينعدم احتمال عدم حصولهم على دخل إذا ما تعرضت الأسرة لأحد الصدمات كأن يفقد أحد أفرادها عمله أو يتقاعد أو يتعرض للعجز. وتتفاوت هذه النسبة بين الحضر والريف أو بين الفقراء وغير الفقراء. فتصل في الحضر إلى ٧٠% وفي الريف تصل إلى ٥٩%. كما ان نسبة اشتراك أو استفادة الأسر غير الفقيرة أعلى من الأسر قريبة الفقر أو الأسر الفقيرة (٧١% و ٦٠%و ٥٣%، على الترتيب).

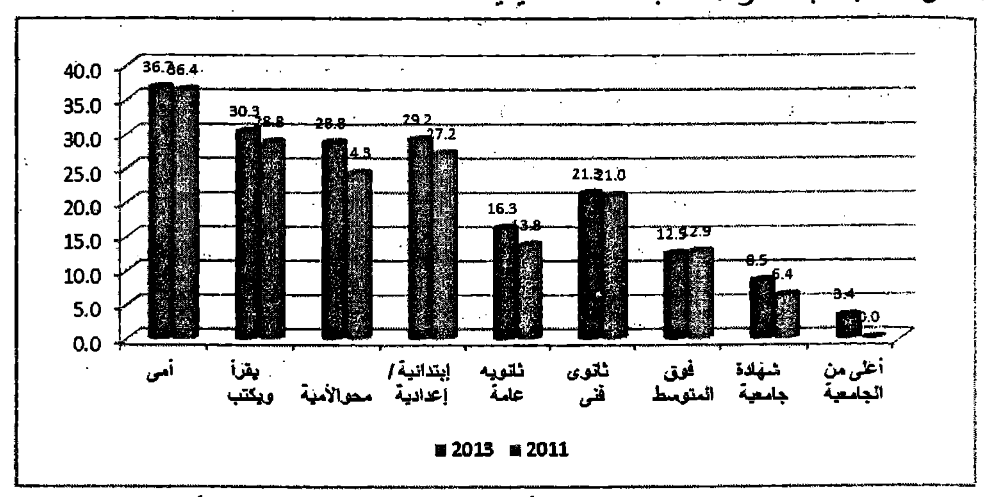
❖ **العاملون المشاركون في نظام التأمينات الإجتماعية**

- من المعتاد أن تغطي برامج التأمين الاجتماعي العاملين في الحكومة وقطاع الأعمال العام، وكذلك العاملين بعقود منتظمة في القطاع الخاص. هذا بينما لا يشارك في معظم برامج التأمين الاجتماعي العاملون المؤقتون والعاملون غير المنتظمين والعمال الزراعيون.
- تغطي برامج التأمين الاجتماعي أقل من ثلث العاملين (٣٦.٣%). وتختلف هذه النسبة بين الحضر والريف وبين الفقراء وغير الفقراء وبين الذكور و الاناث. فتصل نسبة اشتراك العاملين في التأمينات الاجتماعية في الحضرحوالي ضعف النسبة في الريف (٤٩% في الحضر و ٢٨% في الريف) كما أن العاملبن غير الفقراء يشتركون بنسبة أكبر من قريبي الفقر و الفقراء و يصل الفارق إلى ٢٩ نقطة منوية.
- تتفاوت نسبة الاشتراك في نظام التأمينات الإجتماعية بين الذكور و الاناث داخل قوة العمل (٣٦% للذكور و ٣٤% للإناث) ، و يؤثر مكان الاقامة و حالة الفقر في نسبة مشاركة الذكور و الاناث في نظام التأمينات الإجتماعية، فنجد أن أقل نسبة مشاركة بين

من هم الفقراء؟

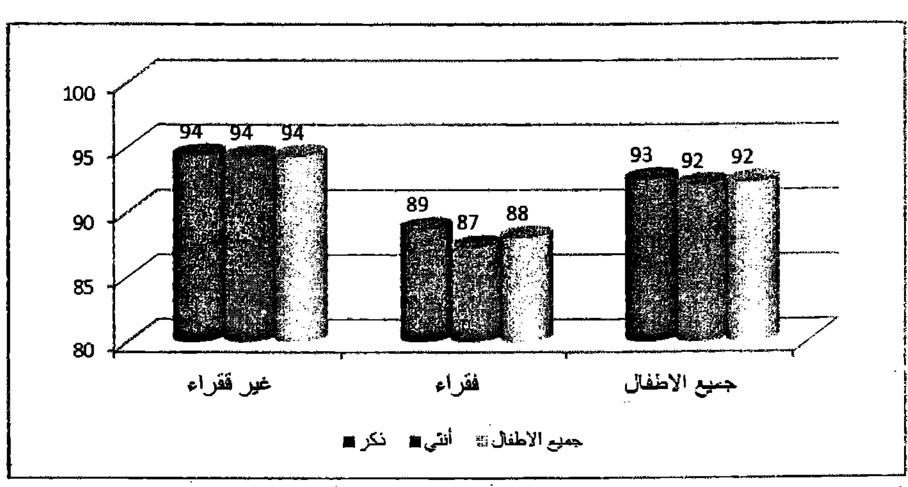
✓ **التعليم المنخفض هو أكثر العوامل ارتباطا بمخاطر الفقر في مصر حيث تتناقص مؤشرات الفقر كلما ارتفع مستوى التعليم.** فقد بلغت نسبة الفقراء بين الأميين ٣٧% عام ٢٠١٣/٢٠١٢ مقابل ٨% لمن حصل على شهادة جامعية فى نفس العام.

الشكل ١-٢: نسبة الفقراء حسب الحالة التعليمية



معدلات الالتحاق بالمدارس بين الفقراء أقل من غير الفقراء و الفرق أوضح بين الإناث مقارنة بالذكو

الشكل ١-٣: معدلات الالتحاق حسب حالة الفقر و النوع



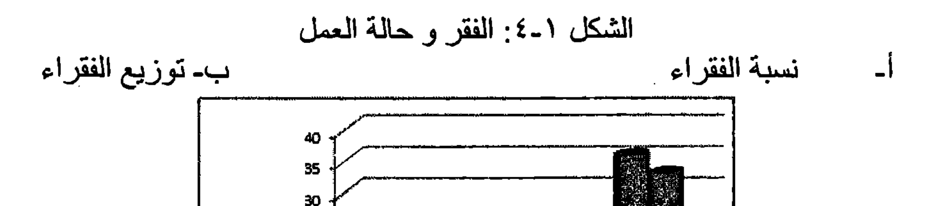
✓ التعليم المتدني يؤدي إلى توارث الفقر بين الاجيال. فالأسر الفقيرة يتسرب ابناؤها من التعليم ويلتحقون مبكرا بسوق العمل حيث يكتسبون مهارات محدودة، و بالتالي يعملون في اعمال هامشية ولا يحصلون على دخل كاف، وعندما يكونون اسرة لا يستطيعون تأمين

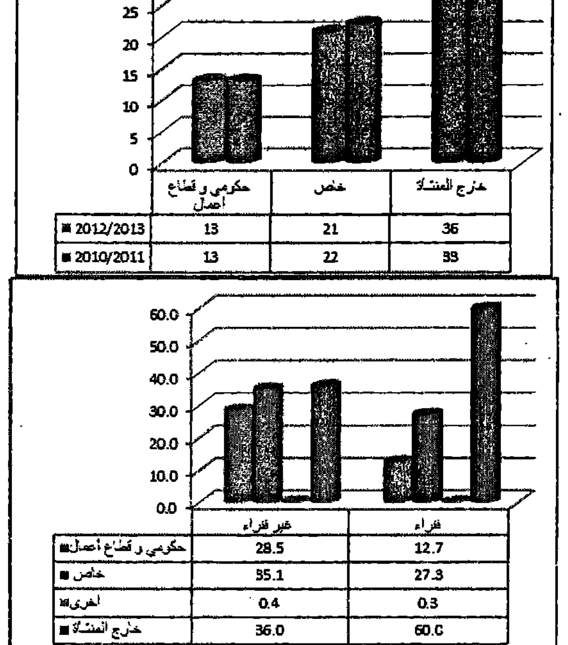
احتياجاتها الاساسية و بالتالي تصبح اسرة فقيرة تنجب اطفالاً لا يذهبون إلى المدرسة و هكذا.

ويعد وضع العمل سبباً لحالة الفقر التي يعيشها الفرد. فغالبية الفقراء هم من ذوي الاعمال الهامشية الذين ليس لديهم أي مهارات و بالتالي فهم **يعملون** خارج المنشآت و في اعمال متقطعة. حيث أن ٣٦ % من العاملين (6 سنوات فأكثر) خارج المنشأة من الفقراء فى عام ٢٠١٢/٢٠١٣ بينما كانت هذه النسبة ٣٣% عام ٢٠١٠/٢٠١١. و تقل نسبة الفقراء الى ١٣% فقط بين العاملين في القطاع الحكومي فى عامي ٢٠١٣١/٢٠١٣ و ٢٠١٠/٢٠١١ .
كما أن ٦٠% من إجمالي الفقراء المشتغلين يعملون خارج المنشأة، مقارنة ٣٦% فقط من غير الفقراء. وعلى الجانب الآخر، ١٢.٧% فقط من الفقراء يعملون في القطاع الحكومي أو قطاع الأعمال بينما تزيد تلك النسبة الى ٢٨.٥% من غير الفقراء.

الشكل ١-٤: الفقر و حالة العمل

أ- نسبة الفقراء ب- توزيع الفقراء





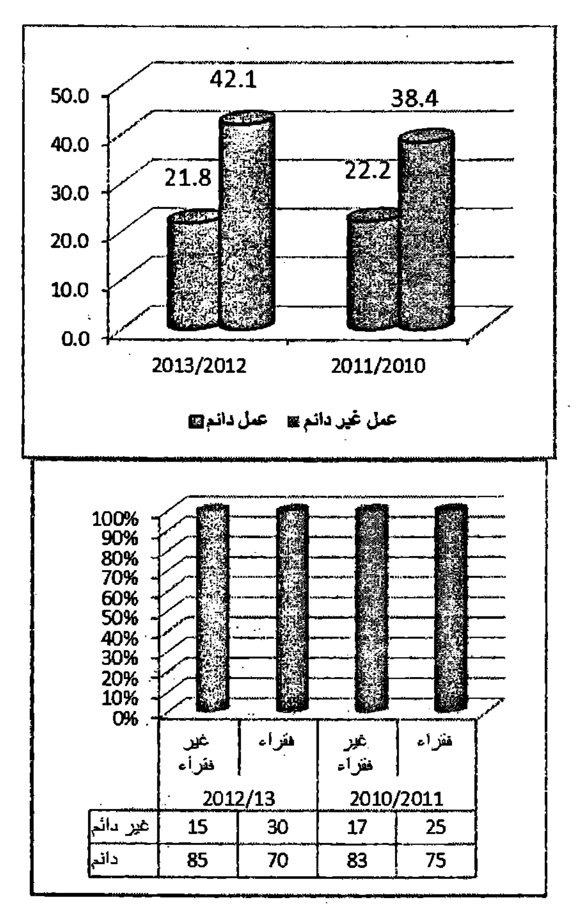
	حكومي و قطاع أعمال	خاص	خارج المنشأة
2012/2013	13	21	36
2010/2011	13	22	33

	غير فقراء	فقراء
حكومي و قطاع أعمال	28.5	12.7
خاص	35.1	27.3
أخرى	0.4	0.3
خارج المنشأة	36.0	60.0

✓ **هناك ارتباط وثيق بين الاستقرار في العمل وحالة الفقر.** ٣٨.٤ % من الفقراء المشتغلين يعملون عملا غير دائم (متقطع) بينما تقل تلك النسبة الى 15% فقـــط من غير الفقراء عام 2012/2013، كما أن ٥٨% من غير الفقراء المشتغلين يعملون عملا دائما بينما تنخفض النسبة الى 70% من بين الفقراء عام 2012/2013.

الشكل ١-٥: حالة الاستقرار في العمل و الفقر

أ- نسبة الفقراء　　　　　　　　　　　　ب- توزيع الفقراء



✓ كما يتواجد الفقراء أكثر بين الاسر كبيرة الحجم. حيث أن ٧% فقط من الأفراد الذين يعيشون في أسر بها أقل من ٤ أفراد عام ٢٠١٢/٢٠١٣ من الفقراء ، بينما تزيد تلك النسبة الى ٣٨% للأفراد الذين يقيمون في أسر بها ٦-٧ أفراد في عام ٢٠١٢/٢٠١٣.

الأمن الغذائي

يشير مسح الدخل والانفاق و الاستهلاك (HIECS)، إلى زيادة انتشار انعدام الأمن الغذائي إلى ١٧.٢ % (١٣.٧ مليون نسمة) في عام ٢٠١١ بعد ان كانت ١٤% من السكان في عام ٢٠٠٩. و تعزى هذه الزيادة في انعدام الأمن الغذائي إلى حد كبير إلى ارتفاع معدلات الفقر وسلسلة الأزمات التي تعرضت لها البلاد منذ عام ٢٠٠٥. و قد اثرت هذه الصدمات وارتفاع معدلات الفقر على قدرة الأسر الفقيرة على التكيف مما دفع كثيرين من الناس إلى معاناة انعدام الأمن الغذائي في عام ٢٠١١. وقد شهدت الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١١ ارتفاع مؤشرات سوء التغذية حيث زادت معدلات التقزم لدى الأطفال دون سن ٥ من ٢٣ في المئة

في عام ٢٠٠٥ إلى ٣١ في المائة في عام ٢٠١١. كما أن معدلات التقزم أعلى في المناطق الحضرية والريفية بصعيد مصر (٣٩ في المئة و ٣٣.٣ في المئة على التوالي) وأدناها في المناطق الحضرية في الوجة البحري، وهو ما يتسق عموما مع معدلات انتشار فقر الدخل في المناطق المختلفة. تسلط هذة النتائج الضوء على الحاجة إلى تدخلات في الصحة والتغذية أكثر استهدافا، وخاصة وضع تحديد أولويات الوقاية من سوء التغذية على جدول اعمال الاستراتيجيات الوقائية الصحية ، وتعزيز الرعاية الصحية الأولية بما في ذلك القدرة على كشف كاف ومنتظم لرصد و معالجة سوء التغذية، مع التركيز بشكل خاص على الأطفال دون سن الخامسة من العمر.

لظاهرة الفقر بعد مكاني ملحوظ حيث يتركز الفقراء في الوجة القبلي و خاصة في المناطق الريفية ، كما ان التعليم المنخفض هو أكثر العوامل ارتباطا بمخاطر الفقر في مصر و يعد التعليم المنخفض سببا ونتيجة لظاهرة الفقر. كما انه من العوامل التي تؤدي إلى توارث الفقر بين الاجيال . و تتميز الاسر الفقيرة بارتفاع عدد افرادها و هو ما يؤدي إلى ارتفاع ظاهرة التسرب من التعليم و عمالة الاطفال. كما ادت زيادة معدلات الفقر إلى زيادة انتشار انعدام الأمن الغذائي.

مدى كفاءة بعض برامج الحماية الاجتماعية

و في هذا الجزء[٣] سنقوم باستعراضّ مدى كفاءة برامج الحماية الاجتماعية في الحد من الفقر و كفايتها، مع توضيح التفاوتات بين الحضر و الريف و بين الذكور و الإناث كلما أمكن و ذلك من خلال الاجابة على التساؤلات التالية:

- ✓ من يحصل فعلاً على المعاشات التأمينية و مدى كفاءة و كفاية هذة المعاشات و إلى اي مدى تمكنت هذة المعاشات من تخفيف وطأة الفقر؟
- ✓ هل هناك غطاء تأميني جيد يخفف من احتمال الإنزلاق في دائرة الفقر؟
- ✓ من يحصل فعلاً على المساعدات الاجتماعية و مدى كفاءة و كفاية هذة المساعدات و إلى اي مدى تمكنت هذة المساعدات من تخفيف وطأة الفقر؟
- ✓ ما مدى تغطية المواطنين بالتأمين الصحي؟

من يحصل فعلاً على المعاشات التأمينية و مدى كفاءة و كفاية هذة المعاشات و إلى اي مدى تمكنت هذة المعاشات من تخفيف وطأة الفقر؟

يمثل الاشتراك أو الاستفادة من المعاشات التأمينية خط الدفاع الأول للحماية الاجتماعية و القدرة على التغلب على الصدمات التي قد تنتج من عوامل شخصية مثل العجز أو الشيخوخة أو الوفاة أو قد تكون نتيجة لعوامل خارجية تؤدي إلى انهيار أو تدهور الدخل. و بالتالي يعد المشاركون أو المستفيدون من التأمين الاجتماعي هم أقل عرضة لتدهور مستوى معيشتهم إذا ما واجهوا أحد المخاطر المحتملة. سنتناول تحليل الاستفادة و

---

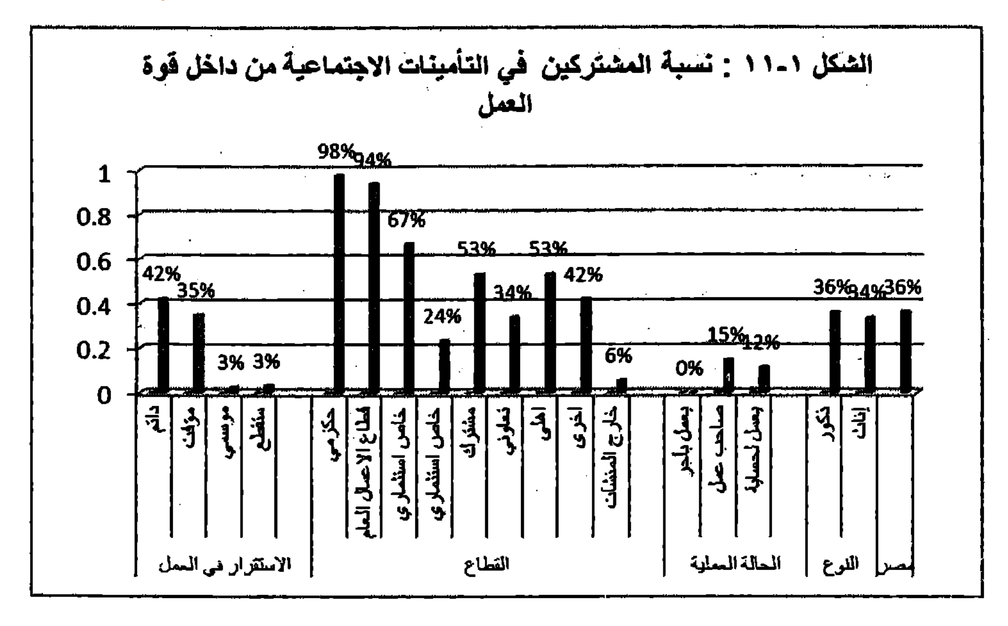
[٣] يعد هذا الجزء تحديثا لبحث قامت به الباحثة باستخدام احدث مسح للدخل و الانفاق و الاستهلاك لعام ٢٠١٢-١٣. و البحث السابق هو : مرصد عدالة التنمية: خريطة الحماية الاجتماعية، مركز العقد الاجتماعي ٢٠١٣.

النساء العاملات الفقيرات(٩.٦%) وهم الذين يعملون عادة أعمال هامشية و لكنهم في الحقيقة هم الأحوج للتغطية التأمينية. كما تنخفض ايضاً نسبة المشاركة بين النساء العاملات في الريف (١٨%). و الجدير بالملاحظة ارتفاع نسبة المشاركة بين العاملات في الحضر و قد يعزى ذلك إلى ان نسبة كبيرة منهن يعملن في الحكومة أو قطاع الأعمال العام.

- يشترك في نظام التأمينات الإجتماعية ٩٨% من العاملين في الحكومة و ٩٤% من العاملين في قطاع الأعمال العام، كما يشارك٥٣% من العاملين بأجر . بينما لا يشترك ٦% فقط من العاملين خارج المنشآت. كما ان العاملين في أعمال موسمية أو غير منتظمة أقل احتمالاً للمشاركة في في نظام التأمينات الإجتماعية (٣%) و كذلك العاملون لحسابهم الخاص (١٢%).

٢-١ : نسبة المشتركين في التأمينات الاجتماعية داخل قوة العمل

	مكان الاقامة		حالة الفقر			
	حضر	ريف	فقراء	قريبي الفقر	غير	جملة
	الاستقرار في العمل					
دائم	56.0%	32.9%	24.0%	36.8%	51.7%	42.2%
مؤقت	35.2%	34.5%	22.8%	33.7%	40.4%	34.9%
موسمي	6.1%	1.3%	1.8%	4.6%	2.9%	2.7%
متقطع	5.2%	2.6%	2.2%	4.1%	4.6%	3.4%
القطاع						
حكومي	97.4%	97.9%	96.5%	98.2%	97.7%	97.7%
قطاع الاعمال العام	94.3%	93.4%	86.9%	92.9%	95.6%	94.0%
خاص استثماري	70.7%	62.1%	42.8%	66.1%	72.0%	66.8%
خاص استثماري	26.7%	19.0%	11.6%	19.5%	30.3%	23.5%
مشترك	64.8%	29.5%	52.7%	0.0%	72.4%	53.1%
تعاوني	41.6%	29.9%	23.8%	23.3%	44.5%	33.9%
اهلى	55.3%	47.5%	0.0%	74.0%	67.7%	53.2%
اخرى	34.6%	62.9%		100.0%	29.5%	42.1%
خارج المنشآت	12.7%	4.1%	3.7%	6.1%	7.3%	5.7%
الحالة العملية						
يعمل بأجر	59.0%	47.2%	27.8%	46.6%	67.2%	52.8%
صاحب عمل	30.1%	9.0%	6.7%	9.6%	20.0%	14.7%
يعمل لحساية	15.4%	9.1%	7.1%	10.4%	14.5%	11.5%
يعمل لدى الأسرة بدون أجر	1.9%	0.4%	0.2%	0.2%	1.1%	0.6%
يعمل لدى الغير بدون أجر	0.0%	2.4%	8.1%	0.0%	0.0%	2.0%
	النوع					
ذكور	44.5%	30.2%	20.9%	32.5%	46.3%	35.9%
إناث	61.7%	18.0%	9.6%	24.0%	46.3%	33.6%
اجمالي مصر	49.1%	28.0%	18.3%	31.6%	47.3%	36.3%



الشكل ١-١١ : نسبة المشتركين في التأمينات الاجتماعية من داخل قوة العمل

هناك حاجة إلى مد مظلة التأمين الاجتماعي لتشمل العاملين المؤقتين والعاملين غير المنتظمين والعمال الزراعيين. ثلثا السكان يعيشون في اسر يشترك أو يستفيد أحد افرادها من التأمينات الاجتماعية، وبالتالي ينعدم احتمال عدم حصولهم على دخل إذا ما تعرضت الأسرة لأحد الصدمات كأن يفقد أحد أفرادها عمله أو يتقاعد أو يتعرض للعجز. وتتفاوت هذه النسبة بين الحضر والريف أو بين الفقراء وغير الفقراء. و لكن تغطي برامج التأمين الاجتماعي أقل من ثلث العاملين (٣٦%). و تحظى النساء العاملات الفقيرات بأقل نسبة للمشاركة(٩.٦%). يشترك في نظام التأمينات الإجتماعية ٩٨% من العاملين في الحكومة و ٩٤% من العاملين في قطاع الأعمال العام، و ٥٠.٧% من العاملين بأجر.

من يحصل فعلاً على المساعدات الاجتماعية و مدى كفاءة و كفاية هذه المساعدات و إلى اي مدى تمكنت هذة المساعدات من تخفيف وطأة الفقر؟

- تقدم وزارة الشئون الاجتماعية حزمة من برامج المساعدات النقدية لغير القادرين على العمل و خاصة المسنين الذين ليس لديهم دخل و منح مدرسية لأطفال الأسر الفقيرة...الخ.
- يشير الشكل ١-١٢ إلى أن ٩.٤% من السكان يعيشون في أسر يستفيد احد افرادها من المساعدات الحكومية. و المساعدات الحكومية تتوجة أكثر للفقراء ولكن هناك ايضا غير الفقراء يستفيدون من هذه المساعدات. فحين يقع ٤٣.٩% من اجمالي المستفيدين من المساعدات الإجتماعية في شريحة الفقراء، هناك ٣٣.٩% منهم يقعون ضمن غير

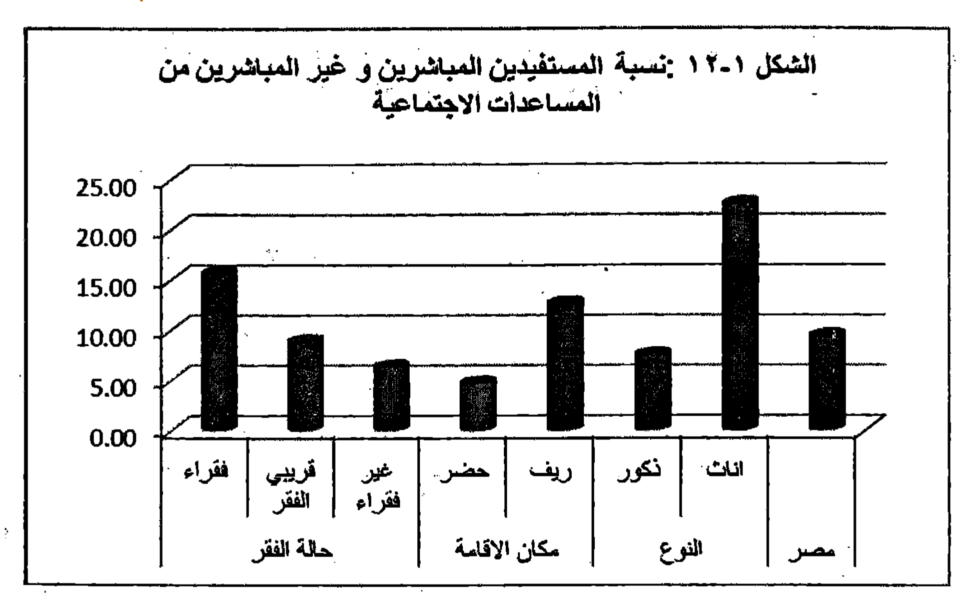
الفقراء. و المبالغ الموجهة لشريحة غير الفقراء كان يجب توجيهها إلى الفقراء لو طبقت معايير الاستهداف بطريقة جيدة. و تتفاوت هذة النسبة بين الحضر و الريف و بين الذكور و الاناث. فيستاثر الريف ب ٧٩.٣% من االمستفيدين من المساعدات الإجتماعية كما تحصل الإناث ٣٠% من اجمالي المساعدات.

جدول ١-٣: نسبة و توزيع المستفيدين

		نسبة المستفيدين المباشرين و غير المباشرين	توزيع المستفيدين المباشرين و غير المباشرين	توزيع السكان
حالة الفقر	فقراء	15.65	43.89	26.29
	قريبو الفقر	8.84	22.24	23.59
	غير فقراء	6.34	33.87	50.12
مكان الاقامة	حضر	4.71	20.70	41.19
	ريف	12.64	79.30	58.81
النوع	ذكور	7.50	69.95	87.50
	اناث	22.54	30.05	12.50
مصر		9.38	100	100

- لا يتسم برنامج المساعدات الاجتماعية بانخفاض نسبة التغطية فقط و لكن ايضاً قيمة المساعدة ضئيلة للغاية حيث يصل المتوسط السنوي للمستفيد ٢٨١٣ جنيهاً. فاذا علمنا أن قيمة خط الفقر المدقع يصل إلى ٣٩٢١ جنيهاً للفرد في السنة و حيث أن المساعدات الاجتماعية تقدم لفرد واحد فقط في الاسرة و بشرط الا يكون للأسرة دخل آخر يمكننا تبين مدى ضآلة مبلغ المساعدة.
- من جهة اخرى، نجد أن نسبة الافراد الذين يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية منخفضة ايضاً إذ لا يستفيد[٤] منها إلا ٩.٤% من السكان، وترتفع هذه النسبة بين أفراد الشرائح الدنيا. فحوالي ١٥.٧% من الأفراد الفقراء يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية و تقل هذه النسبة كلما انتقلنا إلى شريحتي قريبي الفقر و غير الفقراء لتصل إلى ٦.٣% من الافراد غير الفقراء. كما ان ١٢.٦ % من سكان الريف يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية، وتحظى الأسر التي ترأسها إناث بأكبر نسبة تغطية، حيث أن ٢٢.٥ % من أفراد الأسر التي ترأسها إناث يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية.

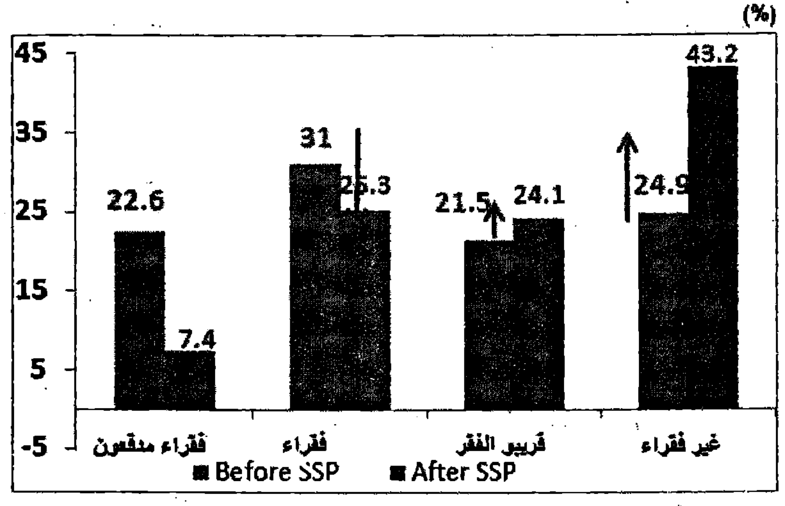
[٤] يقصد بهم الأفراد الذين يعيشون في أسر يحصل أحد أفرادها على مساعدات إجتماعية



- نتيجة لما سبق، فان دور المساعدات الاجتماعية في تخفيض نسبة الفقراء صغير جداً، إذ يصل إلى نقطة و نصف مئوية، كما أن فجوة الفقر كانت ستزداد بمقدار ٠.٧ نقطة مئوية لو لم يتلق أي فرد مساعدات اجتماعية. ولكن تجدر ملاحظة أن المساعدات الاجتماعية قد خفضت نسبة الفقراء داخل الأسر التي ترأسها إناث بمقدار ٥.٨ نقطة مئوية، و بين هذه الأسر في الريف بمقدار نقطتين مئويتين.
- و على ذلك فإن برامج المساعدات الاجتماعية لا توجة إلى الفئات الأكثر احتياجاً كما انها لا توفر الحد الادنى المطلوب من الدخل للوفاء بالاحتياجات الاساسية.

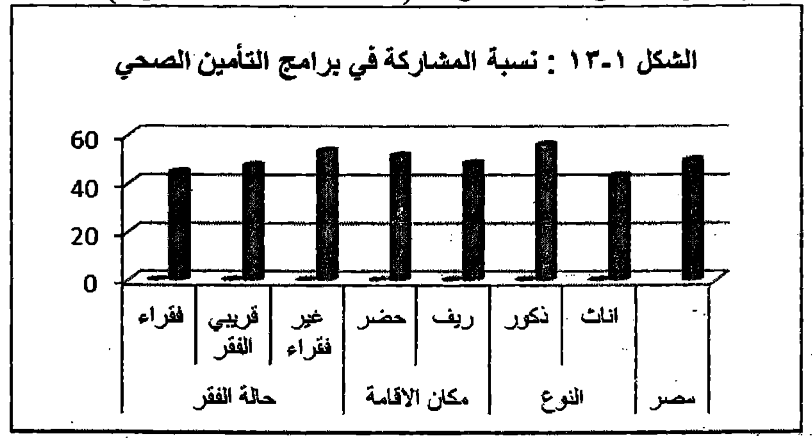
تعاني المساعدات الاجتماعية المقدمة من نقص في تغطية الفئات الأكثر احتياجاً و إلى تسرب بعض المساعدات لغير المستحقين و كذلك من إنخفاض قيمة المساعدة. . يقع ٤٤% من اجمالي المستفيدين من المساعدات الإجتماعية في شريحة الفقراء ولكن هناك ٣٣.٩هم من غير الفقراء. نسبة الافراد الذين يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية منخفضة ايضاً تصل إلى٩.٤% من السكان. كما ان ١٢ % من سكان الريف يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية و تحظى الأسر التي ترأسها إناث بأكبر نسبة تغطية، حيث أن ٢٢.٥ % من أفراد الأسر التي ترأسها إناث يعيشون في اسر يتلقى احد أفرادها مساعدات اجتماعية. و لكن دور المساعدات الاجتماعية في تخفيض نسبة الفقراء صغير جداً، إذ لا يتعدى نقطة و نصف مئوية واحدة، كما أن فجوة الفقر كانت ستزداد بمقدار نصف نقطة مئوية لو لم يتلق أي فرد مساعدات اجتماعية. ولكن تجدر ملاحظة أن المساعدات الاجتماعية قد خفضت نسبة الفقراء داخل الأسر التي ترأسها إناث بمقدار ست نقاط مئوية و بين هذه الأسر في الريف بمقدار نقطتين مئويتين.


الشكل2-8 : توزيع الأفراد المستفيدين مباشرة من مساعدات الضمان الاجتماعي، وفقا لحالة الفقر (%)



ما مدى تغطية المواطنين بالتأمين الصحي ؟

- حوالي نصف الأفراد في مصر مشتركون في التأمين الصحي (٤٩.٦%) . و تتفاوت نسبة المشاركة في التأمين الصحي بين سكان الحضر والريف حيث ترتفع النسبة في الحضر بست نقاط منوية عن الريف. كما تختلف نسبة المشاركة في التأمين الصحي حسب شرائح الإنفاق المختلفة و تزداد كلما انتقلنا إلى الشرائح الغنية، حيث يحظى الأفراد غير الفقراء بأكبر نسبة للمشاركة. (٥٣% مقابل ٤٥% للفقراء) .


الشكل ١-١٣ : نسبة المشاركة في برامج التأمين الصحي

التجارب الناجحة لمكافحة الفقر في دول أخرى والتي يمكن التعلم منها[٥]

عانت كثير من الدول من انتشار ظاهرة الفقر و نجحت في حفض معدلات انتشاره. يستعرض هذا الجزء بعض التجارب الدولية التي اتخذتها دول لتخفيض الفقر بهدف الاستفادة منها عند وضع استراتيجيات مكافحة الفقر في مصر.

الصين:

نجحت الصين فى خفض نسبة الفقر من ٦٤% الى ١٧% خلال الفترة ١٩٨١-٢٠٠١ بمقياس خط الفقر "دولار واحد يوميا" (أو من ٦٣٣ الى ٢١١ مليون نسمة)، ومن ٨٨% الى ٤٧% خلال نفس المدة بمقياس "٢ دولار يوميا" (أو من ٨٧٥ الى ٥٩٣ مليون نسمة)[٦]. وكانت احدى خطط الصين المتتالية لمكافحة الفقر هى الخطة القومية للفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠ التى اعتمدت على استهداف المقاطعات الفقيرة، ومساعدة الأسر الفقيرة من خلال تحسين الأرض وزيادة انتاجية المحاصيل وانتاجية الثروة الحيوانية، وزيادة فرص العمل فى الأعمال غير الزراعية، وتزويد معظم القرى الفقيرة بمياه الشرب، وتزويد معظم المراكز بالطرق والكهرباء، وتحقيق التغطية الشاملة للقيد بالتعليم الابتدائى وللرعاية الصحية الأساسية. وزاد التمويل المخصص لمكافحة الفقر بمعدل ٥٠% سنويا. ونتج عن ذلك بالفعل أن زاد معدل النمو فى الحبوب والانتاج الزراعى عن المعدل المتوسط، وزاد متوسط دخل الأسرة بمعدل أعلى من متوسط المعدل القومى.

الا أن التقييم الذى أجرى لهذه الخطة أشار أولا الى أنه كان من الممكن تحسين أسلوب الاستهداف اذا ما تم اختيار قرى فقيرة بذاتها وليست مقاطعات فقيرة بأكملها، ثم استكمال ذلك باستهداف أسر محددة، وهذا للحد من معدل التسرب الى غير الفقراء. كما أخذ على خطة الصين المذكورة أن اختيار البرامج والمشروعات وتصميمها وادارتها وتقييمها كان يمكن أن يعتمد على درجة أكبر من المشاركة المجتمعية community participation لتحاشى حدوث الحالات التى شكى منها الأهالى بزعم ان الاستثمارات فى مشروعات محاربة الفقر جاءت مناقضة لاحتياجاتهم ولم ينتج عنها الأثر المرجو. وخلص تقييم خطة الصين أيضا الى أن تقديم القروض المدعمة للمنشآت والقطاع العائلى كان أثره ضعيفا على الحد من الفقر.

كذلك يمكن أن نتناول بالتفصيل تجارب الصين فى مجالى المرافق والتعليم. فقد كان الانفاق الحكومى فى الصين على المرافق جزءا من برنامجها للحد من الفقر، وحدثت زيادة كبيرة في الاستثمارات فى الطرق والسكك الحديدية لتسهيل الوصول الى الأسواق وخفض تكاليف النقل بما يؤدى الى زيادة معدل النمو والحد من الفقر معا. وبدأت الصين فى ١٩٨٤ فى انشاء مشروعات رى ومياه وسكك حديدية من خلال برنامج "العمل من أجل الغذاء" Food-for-Work Program لتزويد المناطق الفقيرة بالمرافق اللازمة وخلق فرص عمل قصيرة المدى للطبقات الفقيرة. وبموجب هذا البرنامج تقدم الحكومة المركزية الغذاء والقطن والمنتجات الصناعية بالمجان لتستخدم فى دفع أجور

---

[٥] يعتمد هذا الجزء كلية على الادبيات التي تم سردها في بحث Radwan ERF

[٦] Chen and Ravallion, World Bank, 2004.

العاملين بالسكك الحديدية فى الريف، وتقدم الحكومة المحلية مبالغ مقابلة matching funds لدفع تكاليف المعدات والخامات.

كما بدأت الصين حملتها فى عام ١٩٨٠ لتحسين نسبة تزويد الأسر فى الريف بمياه الشرب والصرف الصحى وطبقت آليات حديثة لتقديم الخدمة تعتمد على اللامركزية والمشاركة، بحيث تضع الحكومة المركزية السياسات والمواصفات والمعايير، وتتولى اللجنة القومية للحملة الصحية التنسيق بين جهود جميع الأطراف المعنية على مستوى الحكومة المحلية والحكومات المحلية، مع ملاحظة قيام الجمعيات الأهلية أيضا بتنظيم بعض المشروعات مع الحكومات المحلية، اضافة الى بدء الاستثمار الخاص فى هذا المجال مؤخرا. وقد توافرت الارادة السياسية بشأن تطبيق سياسة استرداد التكاليف cost recovery، فتكاليف التشغيل والصيانة يتحملها المستخدم بالكامل بموجب تعريفة تحددها مكاتب التسعير بالمقاطعة، والتكاليف الرأسمالية يتحمل المستخدم جزءا كبيرا منها، مثال ذلك مشروعات البنك الدولى للمياه حيث تتحمل الحكومة ٢٥% من التكلفة الرأسمالية ويتحمل المستخدم (أو اللجان القروية) ٢٥%، ثم يتم منح قرض بنسبة ٥٠% يسدده المستخدم فيما بعد. وبالنسبة للصرف الصحى تتحمل الحكومة ١٠% من التكلفة الراسمالية واللجان القروية ١٥% والمستخدم ٧٠% وجهات أخرى ٥%. ويلاحظ انه منذ ١٩٨١ وحتى تاريخه، لم تتجاوز مساهمات الجهات الدولية المانحة نسبة ٥% من الاستثمارات فى المياه والصرف الصحى فى الريف فى الصين. الا أن المساعدات الدولية كمنت أهميتها فى البناء المؤسسى، ونشر المبادرات مع تحقيق استدامتها المالية، وتقديم التكنولوجيا الحديثة وتقنيات الادارة ومناهج للتشغيل والصيانة. وقد تم تدريب وتوعية عدد كبير من الأهالى بالريف على الجوانب الخاصة بالصحة والنظافة. وتشير الأدلة الى زيادة الدخل المحلى والاستثمارات المحلية.

كما أصدرت الصين قانونا للتعليم الاجبارى لمدة تسع سنوات دراسية وكان التركيز على الريف بصفة خاصة حيث تقيم معظم الأسر الفقيرة. والتزمت الحكومات المركزية والمحلية بالاستثمار فى مجال التعليم الاجبارى فى الريف. كما أنه بالاعتماد على الموارد المجتمعية ومساندة الجهات الدولية تم وضع عدة برامج تستهدف المناطق الريفية الفقيرة بما يشمل تناول مشكلة المبانى المدرسية المتهالكة، وتقديم كوبونات مدرسية للأسر التى تواجه صعوبات اقتصادية. وقد زاد بالفعل متوسط عدد سنوات الالتحاق بالمدارس من ٥ الى أكثر من ٨ سنوات، وتحققت التغطية الكاملة للبرنامج فى المناطق التى يسكن بها حوالى ٩٠% من السكان (بعد ان كانت النسبة ٤٠% فقط فى أوائل التسعينيات). كذلك اشتمل القانون على العمل على زيادة مكافحة الأمية، وقد تحقق بالفعل انخفاض فى نسبة الأمية للشرائح العمرية ١٥-٤٥ سنة من ١٠% فى اوائل التسعينيات الى ٤.٨% الآن. كما اهتمت الصين بجودة التعليم وتحديث المناهج التعليمية ووضع برامج تدريب للمدرسين على نطاق واسع. ونتج عن ذلك تنمية للموارد البشرية واكتسب العاملون فى الريف مهارات إضافية. <u>وضمن الدروس المستفادة هو أن التغطية الشاملة للتعليم الاجبارى يمكن ان تستخدم كاستراتيجية طويلة المدى للحد من الفقر ، وأن تنمية الموارد البشرية فى الريف من شأنه زيادة المعرفة والانتاجية ومستوى المعيشة.</u>

البرازيل:

تم تطبيق برنامج Bolsa Escola الذي يستهدف المناطق التى تزيد فيها ظاهرة عمالة الأطفال بهدف إبقاء الطلبة فى المدارس من خلال تعويض الآباء عن الدخل الضائع الذي كان يمكن أن يحصل عليه الابن[٧]. كما كانت هناك برامج أخرى فى البرازيل تختص بالصحة والغذاء والتحويلات النقدية يتم تنفيذها من خلال جهات متفرقة مما أدى إلى الازدواجية فى التغطية ونقص فى الكفاءة، لذا تم إدماجها فى برنامج واحد للأسرة بصفة عامة يعتمد على "التحويلات النقدية المشروطة" ويستهدف الأسر الأشد فقراً Bolsa Familia Program. وأهم الأطراف فى هذا البرنامج مكتب سكرتارية على المستوى القومى ملحق بمكتب الرئيس ووزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع، والوزارات الأخرى المعنية والبنك الفيدرالى كجهة مختصة بالمدفوعات. ويلاحظ أن هذه المدفوعات المشروطة تؤدى الى تخفيف التكلفة المباشرة وغير المباشرة التى تحول دون قيام الأسر الفقيرة بشراء الخدمة، من تعليم أو غيرها. ومن ناحية أخرى فإن الخدمات الجيدة ضرورية كي تصبح هذه التحويلات النقدية فعالة. وكان متوسط المبلغ الشهرى ٢٤ دولار أمريكى للأسرة، أى أنه بالنسبة للفرد كان يمثل حوالى ١٩% من خط الفقر الذى يستخدمه البنك الدولى، و٦% من الحد الأدنى للأجور.

كما أن للبرازيل برنامج كبير للتنمية الحضرية هو Favela-Bario تم تنفيذه فى ريو دى جانيرو تم تكراره فى عدة أقاليم ثم فى دول أخرى في أمريكا اللاتينية. اعتمد البرنامج على طرح العطاءات لعمليات التطوير لكل منطقة مع إشراك السكان فى عملية اختيار العطاءات، وتم استخدام معايير فنية بأسلوب يتسم بالشفافية، وتم اعطاء الأولويات للمناطق والأحياء على ضوء مؤشرات الفقر. وخلال أربع سنوات، بلغ عدد المستفيدين ١٩٥ ألف يقيمون فى ٥٥ حى، بالإضافة إلى ٢٥ ألف آخرين يقيمون فى أماكن غير منتظمة. وكان للبرنامج آثار إيجابية فى تحسين مستوى المعيشة و الظروف الصحية بما انعكس على المؤشرات الصحية ، وزيادة قيمة العقار المملوك للمقيمين بالعشوائيات، والتخفيف من المخاطر المرتبطة بالفقر لدى الفئات المهمشة ، وتحسين المهارات الفنية للأهالى وبالتالى فرص حصولهم على عمل. وكانت الاستثمارات المادية والبشرية معتمدة على مشاركات مجتمعية، كما أنه اختير كأفضل برنامج فى عدة استطلاعات لآراء الأهالى.

المكسيك:

كان برنامج Oportunidades هو البرنامج الأساسي لحكومة المكسيك لمكافحة الفقر منذ ١٩٩٧، ويعتمد على تحويلات نقدية للأسر مشروطة بالانتظام فى الذهاب للمدارس والعيادات الصحية، على اعتبار أنه بدون التنمية البشرية ستستمر الأسر فى توريث الفقر عبر الأجيال. ويتم منح ما يعادل ١٠ دولارات شهرياً لكل طالب بدءا من الصف الثالث الابتدائي تزيد تدريجياً حتى تبلغ ٥٨ دولار للصف الثالث الثانوى (تزيد بالنسبة للفتيات الى ٦٦ دولار لمعالجة ظاهرة تسرب الفتيات). وبالنسبة للصحة والغذاء يتم منح حوالى ١٥ دولار شهرياً للأطفال من عمر ٤ شهور حتى سنتين، والأطفال الذين يعانون من سوء التغذية فى عمر ٢-٤ سنوات، والسيدات الحوامل والمرضعات. ويتم الاستهداف

---

[٧] World Development Report, World Bank, 2000/2001, in EHDR 2004.

على أساس المناطق الجغرافية، واختبارات تقريبية لمتوسط الدخل من خلال مسوحات للأسر. ويعمل بالبرنامج مجموعة متميزة من موظفي الوزارات المختلفة وبمساندة قوية من الرئيس وتعاون كبير بين الوزارات المعنية. وكان من عوامل نجاح البرنامج أنه تم منذ البداية الاعداد لإجراء تقييم محايد، وقد تم إجراؤه بالفعل بمعرفة IFPRI (المعهد الدولى لبحوث السياسات الغذائية) وأفاد بحدوث تحسن كبير خلال ثلاث سنوات فى نسب القيد بالمدارس، ونوعية التغذية والرعاية الصحية. وعليه تم التوسع فى البرنامج بحيث يشمل مناطق حضرية فقيرة بعد أن كان مقتصراً على الريف. كما تم تقديم برنامج جديد فى صورة خطة للمدخرات لطلبة المرحلة الثانوية يشتركون فيه حتى التخرج، ويسمى "شباب له فرص" Youth with Opportunities . وقد أوضح برنامج Oportunidades المكسيكى أن نظام التحويلات النقدية المشروطة conditional cash transfers يمكن أن يكون أداة فعالة فى خفض معدلات الفقر وتحسين مستقبل الأطفال من خلال الاستثمارات فى التعليم والصحة.

ماليزيا:

تمكنت ماليزيا خلال الفترة من ١٩٧٠-٢٠٠٠ من خفض نسبة الفقر بصورة واضحة مع تحسين عدالة التوزيع وتحقيق معدل نمو سريع. ومن الدروس المستفادة من تجربة ماليزيا هو أن عند وجود تفاوتات كبيرة فى الدخل والفرص الاقتصادية تصبح التدخلات الحكومية ضرورية من خلال برامج تنفيذية ايجابية. وكانت انجازات ماليزيا فى خفض الفقر مبنية على برنامج شامل يضم ثماني استراتيجيات هى الاتفاق أولا على تعريف الفقر وقياسه، والعمل على زيادة الانتاجية وتنويع مصادر الدخل، واستهداف الفئات الأشد فقرا بموجب برامج خاصة محددة تلبى احتياجاتهم، وتقديم المساعدات التى تحسن من ظروفهم، واشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وتحسين معيشة الفقراء فى الريف عن طريق مد المناطق الفقيرة بالمرافق والخدمات كالمياه والكهرباء والطرق والخدمات الصحية والمدارس، وتقديم المساعدات للمسنين والمعاقين غير القادرين على العمل، والمحافظة على أسعار ثابتة لعدد محدود من السلع الضرورية الغذائية وغير الغذائية، وخفض أو الغاء ضرائب الدخل بالنسبة للفقراء.

الدروس المستفادة من التجارب الدولية

١-ان النمو الاقتصادي وحدة غير كاف لخفض الفقر و لكن يجب ان يرتبط النمو بتحقيق العدالة الاجتماعية لضمان استفادة الفقراء بثمار النمو. ان بناء رأس المال البشري للفقراء والعمل على زيادة الانتاجية وتنويع مصادر الدخل، وسيلة فعالة لمساندة الاسر الفقيرة و مساعدتها للاستفادة من الخدمات التعليمية و الصحية.ولذلك تصبح التحويلات النقدية المشروطة سياسة مناسبة للوصول إلى هذه الغاية.

٢-ان برامج الحد من الفقر لابد ان تستند على آليات فعالة لاستهداف الفقراء و خاصة الاستهداف الجغرافي أي اعطاء الأولويات للمناطق والأحياء على ضوء مؤشرات الفقر. و إشراك السكان المحليين فى عملية اختيار االبرامج، واستخدام أساليب تتسم بالشفافية.

٣- ان البناء المؤسسى، ونشر المبادرات مع تحقيق استدامتها المالية، وتقديم التكنولوجيا الحديثة وتقنيات الادارة هي ضرورة لنجاح برامج مكافحة الفقر.
٤- أن التغطية الشاملة للتعليم الاجبارى يمكن ان تستخدم كاستراتيجية طويلة المدى للحد من الفقر وأن تنمية الموارد البشرية فى الريف من شأنه زيادة المعرفة والانتاجية ومستوى المعيشة.

طرق الاستهداف التي يتعين اتباعها لتنفيذ برامج الحد من الفقر

أثبتت التجارب الدولية لمكافحة الفقر انة لم يَعُدْ بإمكان الحكومات تجنب استخدام آليات معينة للاستهداف لتوصيل المساعدات إلى مستحقيها وذلك بسبب محدودية موارد الدولة. والهدف من استعمال آليات ملائمة للاستهداف التأكد من أن الموارد المالية المخصصة لتحسين مستويات الفقراء المعيشية إنما تصل إليهم. وبالتالي فإن التدخلات الناجحة والممكنة عملياً لخفض الفقر يجب أن تؤسس على بعض الآليات التي تستهدف تقديم المساعدة للفقراء. ورغم أن الهدف الواضح والصريح لاستراتيجيات مساعدة الفقراء هو خفض الفقر، فإنها يحتمل أن تفيد عدداً من غير الفقراء أيضاً. و بالتالي فإن وضع أي استراتيجية لمكافحة الفقر لابد ان يتضمن آلية استهداف الفقراء. و يتضمن هذا الجزء استعراضا لآليات الاستهداف التي يتعين على الحكومة المصرية تطبيقها عند تنفيذ أي برنامج للحد من الفقر.

ما هي أهمية استهداف الفقراء؟

يشير مفهوم الاستهداف إلى عملية تحديد المستحقين وغير المستحقين للاستفادة من مزايا البرامج الاجتماعية. ويقصد باستهداف الفقراء عملية تحديد الفئات الفقيرة والمستحقة لتوجيه الموارد العامة لها سواء كانت في صورة نقدية أو عينية من خلال أحد أشكال البرامج الاجتماعية. وينطوي تعريف استهداف الفقراء على وجود فئات أخرى غير فقيرة وغير مستحقة يصبح من المهم استبعادها من الحصول على نفس الموارد تحقيقًا لاعتبارات فعالية التكلفة.

وكما تشير أدبيات مكافحة الفقر فإن الاستهداف الجيد يجب أن يتسم بالخصائص التالية:

- تحقيق أكبر تغطية، وهي نسبة المستفيدين الفقراء إلى إجمالي الفقراء.
- تحقيق أكبر أثر على تخفيض معدلات انتشار الفقر وعمقه وحدته.
- تحقيق أكبر استفادة للفئات المستهدفة من المبالغ الموزعة.
- تحقيق أقل قدر من تسرب المنافع إلى غير الفقراء.

لقد ثبت من خلال الممارسة العملية للاستهداف أن هناك منهجان لرفع مستوى معيشة الفقراء من خلال الإنفاق العام، يتضمن الأول استهداف أنواع محددة من الإنفاق العام تعتبر أكثر أهمية للفقراء (مثل الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية – التعليم الابتدائي – الرعاية الصحية – تطوير القرى) وفي إطار هذا المنهج الذي يمكن أن يطلق عليه مسمى "منهج الاستهداف العام أو الاستهداف العريض" لا يتم القيام بأي محاولة للوصول مباشرة للفقراء كأفراد أو أسر.

https://t.me/montlq

أما المنهج الثاني فيعرف بالاستهداف المباشر او الاستهداف ذو النطاق الضيق و يتضمن استهداف فئة الفقراء في المجتمع بصورة محددة . ويهدف هذا النوع من الاستهداف إلى إيصال المزايا إلى الفقراء مباشرة (ومن الأمثلة على ذلك بطاقات الطعام التي تستهدف الأسر الفقيرة – منح قروض صغيرة للأسر الفقيرة – تنفيذ برامج لتشغيل العاطلين من الفقراء– تنفيذ برامج استثماريه لتنمية بعض المناطق الفقيرة أي استهداف فئوي جغرافي)، وتنقسم آليات الاستهداف ذو النطاق الضيق إلى ثلاثة أنواع هي:

١. الاستهداف الفردي عن طريق تقييم أوضاع الأسرة أو الفرد، وهو يستخدم عند تقديم المساعدات النقدية والعينية المناسبة للفقراء أو القروض الميسرة.

٢. الاستهداف الفئوي، ومن أشهر طرقه الاستهداف الجغرافي حيث يتحدد استحقاق الفرد/ الأسرة بشكل أساسي بموقع السكن، حيث يكون السكن في منطقة/ مناطق ترتفع فيها معدلات الفقر ويتركز فيها الفقراء.

٣. الاستهداف الذاتي، ويهدف هذا المنهج إلى أن يختار المستفيدون أنفسهم من خلال تقدمهم لطلب المساعدة ويقتضي نجاح هذا المنهج تحفيز الفقراء وتشجيعهم على المشاركة بالتقدم بطلب المساعدة.

تجدر الاشارة إلى ان الآلية المتبعة لاستهداف الفقراء تتوقف على البرنامج المقدم لمساعدة الفقراء. فعلى سبيل المثال فإن الاستهداف الجغرافي مع الاستهداف الذاتي هو الطريقة المثلى لتوصيل المنافع للفقراء في برامج التعليم العام وبرامج الصحة الأولية و الأشغال العامة. ولكن الاستهداف الفردي هو الاجدى في حالة التحويلات النقدية المشروطة أو غير المشروطة.

لقد طبقت الدول أنواعا مختلفة من أدوات الاستهداف تتراوح مابين الاستهداف الجغرافي إلى الاستهداف الذاتي والاستهداف القائم على تقييم العائلة/الفرد، كما دمجت دول أخرى هذه الطرق مع بعضها عند التطبيق. وتبين هذه التجارب أن الاستهداف القائم على تقييم الأسرة عادة ما يعطي نتائج جيدة في ظل التمويل المحدود لبرامج المساعدات الاجتماعية حيث نجد أن أفقر ٢٠% من السكان حازوا على ٣٣% من المساعدات عند استخدام طريقة الاستهداف الجغرافي، وزادت هذه النسبة إلى ٤٠% عند استخدام كل من طريقتي الاستهداف الجغرافي واختبار سبل المعيشة البديلةPMT ،وزادت هذه النسبة إلى ٥٨% بعد دمج طريقة الاستهداف الديموغرافي مع طريقتي الاستهداف الجغرافي واختبار سبل المعيشة البديلةPMT(Van de Walle 1998[8])

عادة ما تقاس فعالية وسيلة الاستهداف بنسبة من يتم اختيارهم من الفقراء المستحقين مقارنة بالعدد الإجمالي للفقراء. وبمعنى آخر فإن فعالية وسيلة الاستهداف تزداد بانخفاض نسبة من يتم استبعادهم من الفقراء المستحقين ويعد استبعاد الفقير المستحق خطأ كبيراً يصنف إحصائياً بالخطأ من الدرجة الأولى Type I Error وهو ما يتم تشبيهه بالخطأ

[8] Van de Walle, D." Targeting revisited" , 1998: The World Bank Research Observer, Vol. 13, no. 2.

الذي يرتكب عند إعدام شخص بريء ، مقارنه بخطأ تبرئة القاتل الذي يصنف كخطأ من الدرجة الثانية Type II Error.

أما المعيار الثاني لتقييم وسيلة الاستهداف فيرتبط بنجاحها في منع تسرب جزء من المنافع (الإعانات، الخدمات، فرص التوظيف، التسهيلات .. الخ) المخصصة للفقراء إلى غير الفقراء؛ وعليه فإن وسيلة الاستهداف الجيد تحرص على تقليل هذه النسبة من التسرب إلى أدنى الحدود الممكنة. هذا ويصنف تسرب المنافع إلى غير الفقراء إحصائياً كخطأ من الدرجة الثانية Type II Error ولا شك أن التسرب يترتب عليه هدر للموارد المخصصة لبرامج معالجة الفقر وارتفاع فى تكلفة تلك البرامج في حالة التغطية الكاملة للفقراء المستحقين حيث تتمثل التكلفة الإضافية في تكلفة المنافع المقدمة لغير الفقراء.

أما المعيار الثالث لتقييم وسيلة الاستهداف فهو معيار التكلفة الإدارية لتنفيذ الوسيلة، فكلما انخفضت تلك التكلفة كلما كان ذلك مرغوباً فيه، وذلك لأن خفض التكلفة الإدارية يحرر قدراً أكبر من الموارد لخدمة الفقراء بصورة مباشرة.

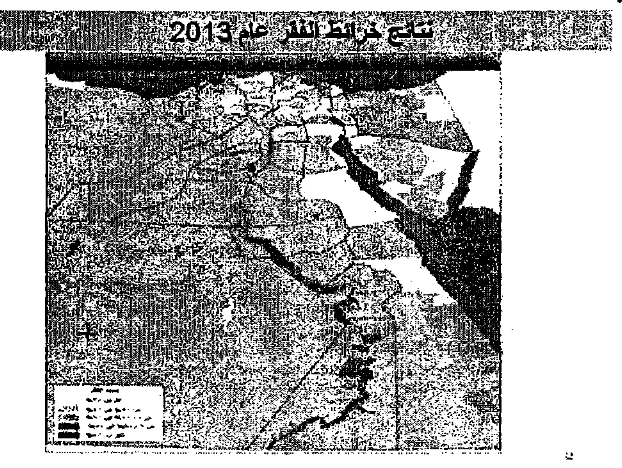
وهنا تجدر الإشارة إلى التعارض الذي عادة ما ينشأ بين متطلبات خفض التكلفة الإدارية ومتطلبات خفض نسبة التسرب. فالحرص على تقليل التسرب (أو منعه) عادة ما يقتضي اتخاذ تدابير وضوابط إجرائية أكثر صرامة وهو ما يضيف إلى التكلفة الإدارية. ولما كان الهدف من خفض التسرب هو خفض التكلفة الإجمالية لبرامج معالجة الفقر مثلما هو الهدف من خفض التكلفة الإدارية فإن المطلوب هو مقارنة ما يتحقق من خفض للتكلفة نتيجة لتقليل التسرب أو منعه مع التكلفة الإدارية الإضافية المرتبطة بتشديد الإجراءات ضد التسرب.

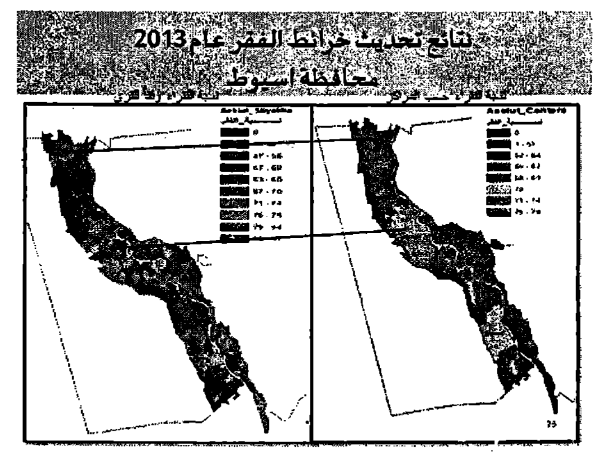
الجهود الحالية لتحسين آليات استهداف الفقراء في مصر

ما زال الحد من الفقر أحد التحديات الأساسية التي تواجه مصر، والنمو هو القوة المحركة الرئيسية لمحاربة الفقر. وبالرغم من الإعلان الرسمي المستمر عن أهمية تخفيض معدلات الفقر والحد من آثاره والتأكيد الدائم على استهداف الفقراء والعمل على تحسين مستوى معيشتهم، برنامج الأمم المتحدة الإنمائيUNDP فإن كثيراً من هذا الجهد يتم إهداره في ظل غياب التحديد الدقيق للفئات الأكثر احتياجاً والتي يجب استهدافها من قبل برامج الحكومة وخططها لمكافحة الفقر. وبالنسبة لمصر، فقد تم مؤخرا تطوير خريطة الفقر في مصر بمشاركة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء والصندوق الاجتماعي للتنمية بالتعاون مع UNDP وهذا ما يساعد على تطبيق طريقة الاستهداف الجغرافي خاصة وان الفقراء في مصر يتجمعون في مناطق محددة. و قد استخدمت خرائط الفقر مؤخراً من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية لاختيار المراكز الأكثر فقراً للاستفادة من البرنامج العاجل الكثيف العمالة. اما وزارة التضامن فقد استخدمت طريقة أخرى للاستهداف (PMT) وتم دمجها مع الاستهداف الجغرافي من أجل تحديد المستحقين لبرامج "تكافل و كرامة" داخل المراكز الفقيرة، وذلك من أجل تخفيض أخطاء تسرب المساعدات إلى غير مستحقيها.

تم بناء خريطة للفقر لعام ٢٠١٣ التي تستعرض جغرافياً مستويات الرفاهة بدرجة كبيرة من من التفصيل المكاني (على مستوى القرية مثلا) . و تستعرض ايضاً أبعادا متعددة لمستويات المعيشة مثل: الفقر- التعليم –الصحة - سوء التغذية – التشغيل –الدخل -الظروف السكنية . توفر خرائط الفقر ترتيب القرى في المناطق الريفية والشياخات في المناطق الحضرية وكذلك المراكز حسب نسبة الفقراء وعدد الفقراء بكل قرية أو الشياخة وخصائص السكان والظروف السكنية بها. ومن النتائج الهامة لهذه الخريطة انه تم تقدير نسبة و فجوة الفقر ل 4549 قرية (عدد الأسر بها أكثر من ١٠٠ أسرة). تتراوح نسبة الفقراء في قرى الجمهورية بين ٠.٢٥% (القرية السياحية-نعمة بشرم الشيخ) الى ٩٧.١% (بهنموـمركز أهناسيا). و هناك 186قرية تصل نسبة الفقراء فيها الى ٧٠% أوأكثر، وهم يمثلون ١.٦ مليون فقير. بين الـ ١٨٦ قرية هناك ٨٧ قرية في أسيوط و٣٣ قرية في الجيزة

و بمبادرة من وزارة التضامن الاجتماعي تم تطوير صيغة رياضية لتطبيق اختبار سبل المعيشة PMTلاستهداف الفقراء يعتمد على خصائص الاسرة و تستخدم ستة معايير لتحديد الفئات المستهدفة وهي محل الإقامة و مواصفات رئيس الأسرة و خصائص أعضاء الأسرة و التحويلات و التدفقات المالية لأعضاء الأسرة و خصائص الوحدة السكنية و ممتلكات الأسرة.





نحو استراتيجية متكاملة لمكافحة الفقر

السياسات السابقة لمكافحة الفقر[٩]

اثبتت العقود الثلاثة الماضية على أن النمو الاقتصادي ليس كافياً لتخفيض الفقر ولكن لابد من التوزيع العادل لثمار هذا النمو .و كذلك يجب الاهتمام بالاعتبارات ذات الجوانب الاجتماعية والسياسية والثقافية للفقر.

ورغم أنه لا توجد جهة حكومية محددة مسئولة عن التخطيط والمراقبة والتنسيق في مختلف البرامج والانشطة الموجهة إلى الفقراء، إلا أن مصر قد استخدمت استراتيجية متعددة الأبعاد لرفع مستوى معيشة المواطنين ، ويشمل ذلك : توليد الدخل، ومراكمة رأس المال البشرى، واستراتيجيات شبكات الأمان.

وقد رسمت وزارة التخطيط خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة على المدى القصير والمتوسط والطويل، وهذه الخطط يتم ترجمتها إلى خطط عمل من خلال مختلف الوزارات والهيئات الحكومية وكذلك فإن الحكومة المصرية تسعى إلى الوصول إلى هدف تخفيف الفقر من خلال عدد من القنوات، تشمل المساعدة المباشرة للفقراء من خلال وزارة التضامن، وتوفير التعليم المجاني، وبرامج محو الأمية من خلال وزارة التعليم، والخدمة الصحية المجانية من خلال الوحدات الصحية، وعدد كبير من المستشفيات المحلية التابعة لوزارة الصحة .. كما أنها تقدم الدعم للخبز والدقيق والسكر والزيت من خلال وزارة التموين والتجارة الداخلية، وتقدم برامجً ومشاريع للتنمية الريفية من خلال وزارة الزراعة.

ولكن لم يواكب النمو فى التوظيف فى مصر النمو الاقتصادى ونتيجة لذلك تفاقمت مشكلة البطالة المفتوحة إلى حد كبير. إن تزايد البطالة المفتوحة كان واحداً من الآثار المباشرة للإصلاح الاقتصادى واعادة الهيكلة، وذلك لثلاث أسباب أساسية هى: الطبيعة غير كثيفة العمل للنمو الاقتصادي و تناقص معدل خلق الوظائف في الحكومة وقطاع الأعمال العام بهدف السيطرة على الانفاق العام وتقليص التدخل الحكومي في سوق العمل و خصخصة مؤسسات القطاع العام. و كان خلق الوظائف يسير بمعدلات أقل بكثير مما هو متوقع فخلال العقد الأخير كان معدل نمو التوظيف إيجابياً، ولكن لم يكن كبيراً بدرجة كافة لاستيعاب التنامي في قوة العمل. و لعل الأمر الأكثر أهمية بالنسبة للبطالة هو هيكلها نفسه، فالبيانات المتوافرة تظهر أن هناك قطاعاً كبيراً جداً من المتعطلين هو من صغار السن المتعلمين الذين يدخلون سوق العمل لأول مرة. وكان ذلك بالطبع ناتجاً عن القرار بالتوقف عن توفير الوظائف لمثل هؤلاء الخريجين في وحدات الحكومة والقطاع العام. كما أن القطاع الخاص لم يكن مؤهلاً بعد لخلق فرص عمل كافية لهؤلاء.

شبكات الامان الاجتماعي

تتكون شبكات الأمان في مصر من نظام متشعب من إجراءات الدعم غير محددة التوجيه والتي تمول من الميزانية، وتغطى قطاعات السلع الغذائية الأساسية، والإسكان، والنقل، والكهرباء، والطاقة، والتعليم، والخدمات الصحية. وبالإضافة إلى المنح المقدمة

---

[٩] لن يتعرض هذا الفصل للسياسات التعليمية و الصحية و الاسكان لأنها ستعرض في فصول أخرى.

لبعض العائلات والتحويلات المالية التي تجرى عن طريق وزارة الشئون الاجتماعية (تسمى الآن وزارة التضامن الاجتماعي) للقطاعات التي تعرف بأنها فقيرة، وهناك القروض التعويضية التي يقدمها بنك ناصر الاجتماعي دون فوائد والقروض ذات الفوائد المدعومة للشباب العاطلين عن العمل لتمويل نشاطاتهم الصغيرة الهادفة لتوليد الدخل.

وعلى الرغم من أن الحكومة المصرية تقدم برامج داعمة للوفاء بالحد الأدنى من الحماية الاجتماعية،من خلال عدد من برامج الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي. ويتم تمويل بعض هذه البرنامج من الحكومة أو الصناديق الاجتماعية، و يتم تقديم برامج أخرى من خلال المنظمات غير الحكومية. وبعض هذة البرامج يتم تمويلها من المستفيدين انفسهم أو ذويهم، و بعضها يتضمن توفير الامان الاجتماعي للأسر الهشة التي حتى وإن لم تكن فقيرة ولكن لديها مخاطر عالية للإنزلاق في دائرة الفقر. ولكن تعاني هذه البرامج من عدم دقة الاستهداف و تسرب المنافع إلى غير الفقراء و بالتالي لم تؤت ثمارها في تخفيض الفقر. و قد كان يعزى ذلك إلى تقديم برامج الحد من الفقر دون الاستناد إلى معايير موضوعية، أو أسس واضحة، أو بناء على حقوق أو استحقاقات مدروسة و بالتالي و كما تم استعراضه في جزء سابق، نجد ان بعض غير المستحقين يحصلون على المساعدات الاجتماعية و بعض المستحقين لا يحصلون على اي استفادة. إلا ان بعض الوزارات قد بدأت مؤخراً في تطبيق معايير سليمة للاستهداف و إن كان الوقت ما زال مبكراً لتقييم مدى كفاءة هذة المعايير و مدى نجاح آليات تنفيذها.

الجهود المبذولة حالياً لمواجه الانخفاض في مستوى المعيشة

في محاولة لتعويض المواطنين عما لحق بهم من انخفاض في مستوى معيشتهم تم اتخاذ مجموعة من البرامج بهدف مساعدة الفقراء و الفئات الأولى بالرعاية، و لكن إلى الآن لم يتم اعداد منظومة متكاملة لتخفيض الفقرو لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة و توفير الحد الادنى من الحماية الاجتماعية.وعلي سبيل المثال، يمكن ذكربعض المحاولات التي تمت مؤخراً للمساعدة الفقراء و المهمشين:

تعديل منظومة الدعم الغذائي

تم تعديل منظومة الدعم الغذائي ليصبح اكثر فاعلية و يقلل من تسرب السلع المدعمة الى التجار. ومن الاجراءات التي تم اتخاذها: الحصول على الخبز بالبطاقة الذكية (بطاقة تموين-بطاقة خبز) و يكون نصيب الفرد ٥ أرغفة خبز بحد أ قصى ٤٠ رغيف يوميا، وحال توفير أي كمية من الخبز المقرة شهريا للأسرة يتم صرف سلع مقابلها خلال الاسبوع الاول من الشهر التالي للصرف. كما يحق للأسرة المستحقة للدعم شراء أي سلع من البقال التمويني بما يعادل ١٥ جنية للفرد في الشهر بدون حد اقصى.

برنامج "تكافل و كرامة"

اعدت وزارة التضامن الاجتماعي برنامج "تكافل و كرامة" لمساعدة كبار السن و المعاقين من خلال صرف مساعدات شهرية لهم ،وذلك بهدف ايجاد شبكة حماية اجتماعية و عادلة تستهدف الفئات التي تعاني من الفقر بكل اشكاله و الفئات التي ليس لها القدرة على العمل و الانتاج مثل كبار السن من ٦٥ عاما فأكثر او من لديهم عجز كلي أو اعاقة.

ويستهدف البرنامج مساعدة و تحسين معيشة ٣ ملايين اسرة خلال السنوات الثلاث المقبلة، حيث تم ٥.٦ مليار جنية وسيتم البدء ب ٥٠٠ ألف اسرة خلال ٦ أشهر. يتضمن البند الأول من البرنامج تقديم مساعدة مالية قدرها ٣٥٠ جنية للفرد بالأسرة الواحدة مع صرف مساعدة شهرية لكل طالب في الاسرة بقيمة ٨٠ جنية لطالب المرحلة الابتدائية و ١٠٠ لطالب المرحلة الإعدادية و ١٤٠ للثانوي بحد اقصى ٣ طلاب بشرط الالتحاق بالمدرسة. أما بالنسبة للأطفال الأقل من ٦ سنوات فستلتزم الأسرة بمتابعة برامج الوقاية و الصحة الاولية للأطفال و الامهات. و في البند الثاني سيتم صرف مساعدات شهرية لكبار السن فوق ٦٥ عاما والمعاقين ممن ليس لديهم معاش تأميني أو لديهم معاش اقل من معاش الضمان الاجتماعي. و سيتم صرف ٣٥٠ جنيها للفرد داخل الاسرة و ٤٢٥ للفردين و ٥٥٠ لثلاثة افراد.

البرنامج العاجل كثيف العمالة من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية

تم البدء في البرنامج العاجل للتشغيل كثيف العمالة(ELIIP) في أكتوبر ٢٠١٢، ويتم تنفيذ المشروع عن طريق الصندوق الاجتماعي للتنمية بدعم من البنك الدولي. يهدف المشروع إلى خلق فرص عمل قصيرة المدى للعاطلين من العمال غير المهرة وذوي المهارات المتوسطة وتوفير خدمات البنية الاساسية لشرائح مستهدفة من سكان المناطق الفقيرة. و يتم تنفيذ العديد من المشروعات الفرعية تحت مظلة الكثيفة البرنامج العاجل للتشغيل كثيف العمالة (ELIIP) في مجالات مختلفة تتضمن: إعادة تأهيل منازل ومدارس، وتطهير ترع و إزالة الحشائش منها، و حماية جوانب وضفاف نهر النيل، ورصف واستكمال طرق وإزاة مخلفات من القرى، و تقديم خدمات تعليم أساسي لصغار السن، وخدمات صحة الأم والطفل ، وحملات نظافة وتشغيل الشباب في مناطق ريفية وحضرية. ويعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية الجهة المنفذة للمشروع. ويستخدم هذا البرنامج خريطة الفقر لعام ٢٠١٣ بالاضافة إلى الاستهداف الذاتي.

يتكون البرنامج من مكونين رئيسيين: الاشغال العامة و تنمية المجتمع.

يدعم برنامج الأشغال العامة مشاريع الأشغال العامة التي تعتمد بالأساس على العمالة ويقوم بتنفيذها مقاولون محليون مستخدمين مواد خام وعمالة محلية ، فبؤرة الاهتمام الأولى لهذا البرنامج تتمثل في تقديم الخدمات الأساسية وفرص العمالة للشباب. أما برنامج تنمية المجتمع فهو مصمم لتحسين نوعية الخدمات على مستوى المجتمع المحلى في المناطق منخفضة الدخل بشراكة مع المنظمات غير الحكومية ومجتمع المستفيدين من البرنامج. وتتضمن مشروعات هذا البرنامج أنشطة التنمية الاجتماعية (الصحة والتعليم).

ويمكن النظر إلى هذة الجهود كرد فعل للأزمات المتعاقبة التي و اجهتها مصر. فعلى الرغم من هذه الجهود المبذولة لتحسين الاستهداف،وأن صانع القرار قد استفاد من بعض التجارب الدولية في تخفيض الفقر ، إلا أن مصرلا زالت تعاني من عدم و جود استراتيجية متكاملة للحد من الفقر تتكاتف فيها الحكومة مع القطاع الخاص و المجتمع المدني. و كذلك عدم التنسيق بين البرامج التي تهدف إلى رفع مستوى المعيشة وغياب مبدأ الشفافية و المساءلة عند تطبيق هذة البرامج. و كذلك من عدم دقة استهداف هذة البرامج و تسرب المنافع إلى غير الفقراء. لذلك يستعرض الجزء التالي الخطوط العريضة لإستراتيجية متكاملة لمكافحة الفقر.

الاستراتيجيات المقترحة لمكافحة الفقر

هناك ثلاث خطوط عريضة ينبغي اتباعها لخفض الفقر و هي:

أ ـ **الاستراتيجيات الوقائية Preventive** التي تهدف إلى تخفيض احتمال حدوث المخاطر و الحد من أثرها إذا ما تحققت هذه المخاطر. وتشمل سياسات تحمى الصحة العامة والبيئة، وسياسات جيدة لتقديم التعليم والتدريب ، وسياسات التأمينات الاجتماعية و الصحية و التأمين على المحاصيل الزراعية و الحد من البطالة أو نقص العمالة أو من انخفاض الأجور إلى جانب تفادى قوانين العمل المعوقة. و تطبيق السياسة النقدية الخاصة باستهداف التضخم بغرض الحد من تكلفة الانتاج وخفض تكلفة المعيشة

ب ـ استراتيجيات الحماية Protective التي ترمى إلى الحماية من أثر المخاطر إذا ما حدثت فعلا وتتضمن الحماية من الحرمان ومن الخسائر في رأس المال البشرى. وهنا يتضح أهمية دور الدولة لحماية الفقراء من ممارسات خاطئة لمواجهة المخاطر مثل الاقتراض وبيع الأصول وعمل الأطفال ... ، وتشمل هذه البرامج برامج للمساعدات الاجتماعية مثل التحويلات النقدية والوجبات المدرسية والمساعدات الغذائية والدعم وهى جميعها ترمى إلى تفادى الخسائر في رأس المال البشرى (تعليم الأطفال والرعاية الصحية للأسر) .

ج- استراتيجيات النمو Promotion تتضمن خلق بيئة اقتصادية ملائمة لتشجيع الاستثمار بغرض رفع معدل النمو الاقتصادي وتشجيع النمو المحفز للتشغيل يراعى العدالة فى توزيع ثمار التنمية بين السكان ويهتم كذلك بقدرة الفقراء على المشاركة في التنمية وتمكينهم من الاستفادة منها. و العمل على تنمية القطاع غير الرسمي و التنمية الريفية .

مبادئ عامة للحد من الفقر

- يتطلب إحراز تقدم سريع ومطّرد في الحد من الفقر الاعتراف بالترابط بين السياسات والمؤسسات المختلفة والعمل على هذا الأساس. فالحد من الفقر لا يكون بوضع استراتيجيات للنمو تؤدّي إلى توليد فرص العمل، أو إتباع سياسات اجتماعية شاملة، أو حتى إصلاح السياسة العامة فحسب، بل لابدّ أيضا من التنسيق بين الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني لتحقيق الأثر المرجو؛ غير أن هذا التكامل لا يولد تلقائياً بل يتطلب تصميم سياسات اقتصادية واجتماعية تحظى بما يكفي من الدعم لتنفيذها.
- ضرورة تحديد الجهات المنوط بها تنفيذ كافة البرامج و السياسات المقترحة و آليات التنسيق بين الجهات الحكومية الجمعيات الأهلية والقطاع الخاص والشبكات الاجتماعية الرسمية و غير الرسمية بغرض تفعيل دور الشبكات غير الرسمية أيضا في ظل هذا الإطار.
- يجب مراعاة الآثار قصيرة الأجل وطويلة الأجل التى يحدثها البرنامج على المناخ الاقتصادي المحلى،وعلى العلاقات الاجتماعية والنوعية وعلى البيئة. فمن حيث البيئة، يجب أن يراعى الاهتمام إستخدام الموارد المتجددة ودورها. وضمان أن احتياجات الجيل الحالي ستلبى دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على مقابلة احتياجاتهم.
- وهناك درس واحد على قدر كبير من الاهمية وهو أن الحلول على المدى القصير لأي أزمة لا يمكن ان تتجاهل الآثار الطويلة المدى على التنمية بكل أبعادها. فلابد من اتساق

هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي و الحفاظ على معدلات النمو مع هدف توفير استجابة سريعة في وقت الازمات لدعم الدخل لمن هم في أشد الحاجة ، مع إعطاء أولوية للأكثر فقرا من بين المتضررين ، مع الحفاظ على الأصول المادية والبشرية للفقراء ومجتمعاتهم عن طريق توفير الخدمات الاجتماعية لهم ،و بالتالي عدم تخفيض الانفاق العام بدعوى الانخفاض في الموارد المتاحة. و لابد من مواجهة مجموعة من الخيارات الصعبة تتعلق بالمفاضلة بين الاستجابة السريعة للأزمات ، وبين الأهداف الإنمائية طويلة الأجل.

السياسات المقترحة

- إن التدخلات الناجحة والممكنة عملياً لخفض الفقر يجب أن تؤسس على بعض الآليات التي تستهدف تقديم المساعدة للفقراء. و يمكن دمج عدة آليات للاستهداف لضمان وصول البرامج إلى الفقراء.

أولا:السياسات الاقتصادية[١٠]

١ـالنمو الاقتصادي

- خلق بيئة اقتصادية ملائمة لتشجيع الاستثمار بغرض خلق فرص عمل منتجة و عادلة
- رفع معدل النمو الاقتصادي وتشجيع النمو المحفز للتشغيل الذى يراعى العدالة فى توزيع ثمار التنمية بين السكان ويهتم كذلك بقدرة الفقراء على المشاركة في التنمية وتمكينهم من الاستفادة بخدماتها وذلك عن طريق إنهاء حرمانهم المادي و غير المادي.
- تطبيق السياسة النقدية الخاصة باستهداف التضخم بغرض الحد من تكلفة الانتاج وخفض تكلفة المعيشة.
- تنفيذ إصلاحات ضريبية لتحسين إدارة الضرائب ومنع التهرب من تسديدها، وتشجيع فرض الضرائب التصاعدية وإعادة توزيع الثروة

٢ـالعمل على تنمية القطاع غير الرسمي

- تحسين البنية الأساسية التي يعمل فيها هذا القطاع.
- توفير الحماية الاجتماعية والصحية والتأمينية للعاملين بهذا القطاع، والعمل على تنمية قنوات الاتصال بين هذا القطاع والقطاع الرسمي.
- توفير قنوات التمويل اللازمة مع تنوعها بما يناسب طبيعه العاملين بهذا القطاع.

٣ـ التنمية الريفية

- زيادة تكثيف استعمال الأراضي ورفع مستوى الغلات و وقف تدهور نوعية الأراضي الزراعية،
- مراجعة السياسات التعاونية و التعزيز المستمر للقدرات الجماعية للسكان الريفيين و بخاصة من خلال منظماتهم.
- تحسين التدريب والمشورة التقنية. و تفعيل دور خدمات الإرشاد الزراعي و دعم نظم نشر المعلومات

لن نستعرض سياسات بناء رأس المال البشري

- حسن إدارة الموارد المائية
- دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطه في المناطق الريفيه ، من خلال تعزيز فرص الحصول على الائتمان وخاصه للأنشطة البستانية وتربية الماشية. ويمكن أن يتم تطوير نوع إئتمان يعتمد على تشجيع الزراعة التعاقدية بين صغار المنتجين والمنتجين الكبار أو المصدرين.

تعزيز الاستثمارات في مجال النقل والتبريد والتعبئة فالمرافق و الطرق في مصر ذات نوعية منخفضة و تعاني من عدم الصيانة الكافية

ثانياً: بناء حماية اجتماعية فعالة ذات كفاءة:

الحد الأدنى للحماية الاجتماعية هو مجموعة من الحقوق والتحويلات التي تمكّن كافة أفراد المجتمع من الحصول على الحد الأدنى من السلع والخدمات. وهو مفهوم عالمي يتعلق بالسياسة الاجتماعية التي تشجع الاستراتيجيات القومية على العمل على ضمان الحصول على حد أدنى من الخدمات الأساسية، والدخل المضمون لكافة أفراد المجتمع دون تمييز سواء في الأوقات العادية أو عند التعرض لأزمات قد تكون عامة أو خاصة. ويرتكز الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على مجموعة من العناصر تضمن كل منها تحقيق حد أدنى من الدخل الكافي في جميع الأوقات. وهويتضمن البنود الأتية:

- جميع الأطفال يتمتعون بأمن الدخل، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، من خلال إعانات الأسرة/ الأطفال نقداً أو عيناً، بهدف تسهيل الحصول على التغذية والتعليم والرعاية.
- يتوفر لجميع المواطنين القدرة على تحمل تكلفة الرعاية الصحية الأساسية والحصول عليها.
- يتوفر لجميع المواطنين الحد الأدنى من الدخل عند المستوى المحدد وطنياً. و تسهيل سبل الحصول بفعالية على السلع والخدمات الأساسية وتعزيز الأنشطة الاقتصادية المنتجة والاضطلاع بها بتعاون وثيق مع سياسات أخرى تحد من الهشاشة وتستحدث فرص عمل لائقة.
- جميع الأشخاص في الفئات العمرية النشطة، وغير القادرين على كسب دخل كاف، يتمتعون بالحد الأدنى من أمن الدخل، وذلك من خلال التأمينات ضد البطالة و المساعدة الاجتماعية وإعانات الأمومة وإعانات العجز والتحويلات الاجتماعية الأخرى نقداً أو عيناً أو برامج الاشغال العامة
- جميع الأشخاص المسنين يتمتعون بأمن الدخل، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، من خلال الإعانات النقدية أو العينية.

ومن هنا نشأت الحاجة إلى التوسع الافقي لبرامج الحماية الاجتماعية و التوسع الرأسي من حيث كم و نوعية الخدمات المقدمة، وخصوصا عن طريق.

- زيادة تغطية تحويلات برامج الحماية الاجتماعية الموجهة للأسر الفقيرة وأطفالها. و كذلك مقدارها
- مراجعة تركيبة الاعتمادات المخصصة فى الموازنة للإعانات والمنح والمزايا الاجتماعية للأسر الفقيرة وأطفالها.

- متابعة القروض الميسرة الرامية لرفع إنتاجية الأسر وإدماجها فى سوق العمل متابعة وثيقة من أجل ضمان استعمال هذه القروض في الأغراض المقصودة. وينبغي أن تحصل الأسر المستفيدة من هذا الدعم على مساعدة فنية وتسويقية أيضا.
- إطلاق برنامج إصلاح إداري يشمل وضع معايير للأهلية تكون واضحة وشفافة، وتبسيط الإجراءات الإدارية، ووضع حزم متكاملة، ورفع قدرة الأخصائيين الاجتماعيين.
- زيادة الوعى العام على المستوى القومي ومستوى المحافظة والمستوى المحلى، حول الأهلية لبرامج حماية اجتماعية معينة.
-

كما يتطلب تحسين الأمان تصميم برامج لتحقيق الاهداف الآتية:

- تخفيض درجة التعرض للصدمات الاقتصادية والانعكاسات السلبية لبعض السياسات على مستوى معيشة محدودي الدخل ويتطلب هذا إجراءات وطنية فعالة لإدارة مخاطر الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد بأسره وآليات فعالة لتخفيض المخاطر التي يتعرض لها الفقراء، بما في ذلك المخاطر المرتبطة بالصحة .
- بناء الأصول المادية و البشرية و الاجتماعية للفقراء، وتنويع الأنشطة الأسرية
- وتوفير مجموعة متنوعة من آليات التأمين لمواجهة الصدمات -ابتداء من برامج الأشغال العامة و البرامج المشجعة على البقاء في المدارس وتوفير التأمين الصحي و الاجتماعي و كذلك التأمين على الحاصلات الزراعية.
- وضع سياسات وإنشاء مؤسسات تهدف تحديداً إلى تعزيز القدرة على الصمود بين الأسر الفقيرة.

ثالثاً: سياسة النمو الاقليمي

- تحقيق اللامركزية في اتخاذ قرارات الميزانية و توزيع الموارد
- اعادة توزيع الاستثمارات في صالح كافة المحافظات والمراكز وخصوصا تلك التى ترتفع فيها معدلات الفقر
- رفع مستوى الخدمات التعليمية والصحية والبنية الأساسية فى مختلف المحافظات والمراكز.
- اعادة توزيع الاستثمارات لصالح الوجه القبلي من خلال مده بالمرافق اللازمة لاقامة المشروعات الصناعية ، وتيسير الحصول على الأراضي اللازمة لاقامة
- هذه المشروعات بتكلفة منخفضة للغاية وفى بعض المحافظات بالمجان.
- تحسين الطرق و ربط أماكن الانتاج بالأسواق و تعزيز الاستثمارات في مجال النقل والتبريد والتعبئة.

الفصل الثانى
سياسات التعليم ومكافحة الفقر
د. أشرف سمير[11]

[11] د. أشرف سمير، مدرس الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

يعتبر الفقر من أهم التحديات التي تواجه الدول النامية وذلك نظرا لتعدد مظاهره واسبابه والنتائج المترتبة عليه. ويعتبر الفقر من الظواهر المعقدة في قياسها، بحيث لا يمكن الاعتماد على مؤشر واحد للفقر في تحديد اسبابه، حيث تتداخل مظاهر الفقر مع مسبباته، والتي تتعدد لتشمل العديد من العوامل، منها انخفاض الدخل، والمستويات الصحية والتعليمية. وكلها تعتبر أسباب تؤدي إلى الفقر وفي نفس الوقت من مظاهر الفقر في تعريفه الواسع (University of Oxford 2010).

وتعتمد العديد من الدول في تعريفها للفقر على مؤشر أحادي باستخدام مستويات الدخل او الاستهلاك. وقد ظهرت منذ بدايات التسعينيات من القرن الماضي مؤشرات تعكس الاتجاهات المتعددة للفقر، منها دليل التنمية البشرية والذي يستند في قياسه للفقر على ثلاث مؤشرات أساسية تعكس مستويات الدخل وطول العمر ومستوى التعليم، واستقرار مستويات المعيشة. وبالرغم من أن دليل التنمية البشرية يفتقد بعض الأبعاد الأخرى، مثل عدم المساواة النوعية، إلا انه ظهرت مؤشرات تكميلية له تعكس الابعاد السابقة. ويعتبر المؤشر المتعدد للفقر Multi-Poverty Index والذي تم تطويره في جامعة أوكسفورد عام ٢٠١٠ من المؤشرات التي تعكس مظاهر الفقر بشكل أشمل، حيث يشمل ذلك المؤشر مؤشرات عدة غير نقدية، مثل نقص الامكانات الخاصة بالتعليم، الصحة، الطاقة، والأصول العينية (University of Oxford ٢٠١٠).

ويعتبر المستوي التعليمي، كما ذُكر، من أهم المكونات الاساسية لمؤشرات الفقر السابقة السائدة في مجتمع ما. ويعتبر ضعف المخرجات التعليمية مظهرا من مظاهر الفقر وفي نفس الوقت يعتبر من أهم أسبابه. فتطوير المستوي التعليمي يعد من أهم آليات الحراك الاجتماعي للهروب من دائرة الفقر، والعكس، فضعف المستوي التعليمي يعتبر من الاسباب الاساسية للدخول في دائرة الفقر، وهذا ما أكدت عليه العديد من الدراسات الخاصة بديناميكية الفقر (Baulch and Hoddinott, 2000; Grootaert, *et al*., 1995). وقد اهتمت المنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي، بتأكيد أهمية المستوي التعليمي ليس فقط للخروج من دائرة فقر الأفراد، وإنما دوره أيضا في تحقيق النمو الاقتصادي للدول النامية. ففي استراتيجية البنك الدولي لمكافحة الفقر في الدول النامية التي تمت صياغتها عام ١٩٩٩، تم التأكيد على ضرورة الاهتمام بالبرامج الخاصة بالقطاعات الخدمية مثل الصحة والتعليم، إلي جانب السياسات الخاصة بالإصلاح الهيكلي، والحوكمة الجيدة، والإصلاحات المالية، في التقليل من حدة الفقر. وبالتالي، فإن أي سياسة تستهدف مكافحة الفقر لابد ان تتضمن العمل على أزاله كل العقبات الممكنة التي تواجه قطاع التعليم وتعزيز فرص الفقراء في الوصول لتعليم جيد (Tarabini and Jacovkis 2012).

وتعتبر سياسات التعليم العادلة والهادفة لتحقيق توزيع عادل لمدخلات التعليم أمرا هاما للتخفيف من حدة الفقر. وهذا ما أوضحته العديد من المنظمات الدولية منها منظمة الأمم المتحدة للعلوم والثقافة والتي أكدت على أنه لا يمكن التخفيف من حدة الفقر بدون توفير تعليم عادل للجميع. حيث يوفر التعليم مناخا جيدا للتخفيف من أسباب الفقر. فبصفة عامة فإن التعليم يعود بالنفع على الثقافة الخاصة بالمرأة، مما يكون له آثر في التقليل من مستويات زواج الأطفال والولادة المبكرة. بالإضافة إلى ذلك، فالأشخاص الأكثر تعليماً هم الأكثر إنتاجية؛ وكلما زاد التعليم العادل للجميع، كلما زادت فرص النمو الاقتصادي في أي مجتمع (UNISCO 2011).

وقد ساهمت العديد من المنظمات الدولية في دعم سياسات التعليم الموجهة لمكافحة الفقر في كثير من الدول النامية، منها مصر، وذلك من خلال المساعدة الفنية والمالية والتي تهدف لدعم المهارات البشرية لتمكين الشباب من المشاركة في النمو الاقتصادي ودعم التنمية المستدامة بتلك الدول (UNISCO 2011, 2013).

يسعي هذا الفصل لتحليل مدي استهداف السياسات التعلمية في مصر للتخفيف من حدة الفقر وتقليل أعداد العاطلين. بالإضافة إلى تحليل مدي نجاح السياسات التعليمية في تحقيق فرص تعليمية متوازنة للجميع أو بالأخص الاجابة على التساؤل ما إذا كان هناك عدالة في توزيع مدخلات العملية التعليمية بين محافظات مصر المختلفة.

مسح الأدبيات: العلاقة بين التعليم والفقر

تعد العلاقة بين التعليم والفقر من العلاقات المعقدة في تحليلها، وذلك نظرا لأن الفقر يعتبر سببا رئيسيا في ضعف مخرجات العملية التعليمية، وفي نفس الوقت فانخفاض المستوي التعليمي يعتبر نتيجة لحالة الفقر السائدة (Rolleston, 2011; Knight *et al*., 2008; Becker, 1975; Schultz 1961). فقد أكد (Rolleston, 2011) على أهمية دور التعليم في تحديد مستويات الفقر العائلي وفي نفس الوقت أهمية دور الفقر العائلي في تحديد مستويات التحاق الاطفال بتعليم جيد. وترجع علاقة السببية المتداخلة بين التعليم والفقر الي أن مستوي الاستهلاك الحالي للأسرة، كمؤشر للفقر، يرتبط بمستويات التعليم التي تحصلت عليها الأسرة في الماضي. بالإضافة إلى ذلك، فأن العلاقة السابقة ترتبط إلي حد ما بمعدل التنمية المحلية و مدي جودة البنية الاساسية التعليمية، فقد ربط Rolleston العلاقة بين التعليم والفقر بمدي تطور الحضر مقارنا بالريف.

ويعتمد قياس مدي ارتباط الفقر بالتعليم في مسوح ميزانية الأسرة علي تقدير دالة الاستهلاك، والتي تستخدم كمؤشر لحالة الفقر الخاصة بالقطاع العائلي كدالة في العديد من المتغيرات التي توصف خصائص القطاع العائلي، والتي منها: حجم الاسرة، المستوي التعليمي، والأصول العينية التي تمتلكها الأسرة. وفي المقابل أكد (Tarabini and Jacovkis 2012) أنه لا يهم الوضع المبدئي لدخل الفرد أو الأسرة عند دراسة العلاقة بين الفقر والتعليم ، وانما مدي توافر رأس المال البشري والمساعدة في تمكين الأفراد حتي يستطيعوا أن يطوروا أنفسهم ويخرجوا من دائرة الفقر. فنقص الأمكانات التعليمية والصحية هي التي ينتج عنها انخفاض في مستويات دخول الافراد. فترتبط العلاقة السابقة بين التعليم والفقر في الدول الفقيرة بمدي التساوي في الامكانات Equality of Capabilities بين الأفراد وليس التساوي في الفرص. حيث يمكن أن يؤدي فقر الخدمات في تلك الدول إلي إنخفاض المستوي التعليمي للأفراد بها.

ويرتبط التعليم بحالة الفقر من خلال العديد من القنوات، فبالإضافة إلى وفورات التعليم الاجتماعية والمرتبطة بتعزيز التماسك الاجتماعي والمشاركة السياسية، والتحسن في مجال الصحة العامة، يساعد الاستثمار في قطاع التعليم على التخفيف من حدة الفقر عن طريق زيادة المرتبات، زيادة معدلات الأجور اليومية والموسمية، زيادة الانتاجية للعامل، ودعم النمو الاقتصادي. فوفقا لنظرية رأس المال البشري، يعتبر الاستثمار في قطاع التعليم وتطوير البنية الاساسية التعليمية من أهم العوامل التي تساعد على تمكين الفقراء وتوسيع

فرصهم وقدراتهم بما يمكنهم من الحصول على دخول دورية ومن المشاركة في عملية التنمية الاقتصادية في المجتمع (Tarabini and Jacovkis, 2012).

وهناك العديد من المعوقات التي تواجه تطوير منظومة التعليم بالدول النامية، والتي تتمثل في ضعف البنية الأساسية التعليمية، ضعف المخرجات التعليمية، صعوبة حصول الفقراء على تعليم جيد. ويرجع ضعف البنية الأساسية التعليمية وضعف المخرجات التعليمية بتلك الدول إلى ضعف الإنفاق وضعف مشاركة القطاع الخاص في قطاع التعليم. أما فيما يتعلق بالصعوبات التي يواجها الفقراء في الحصول على تعليم جيد، فيرجع ذلك بالأساس إلى انخفاض مستويات الدخول بصفة عامة في تلك الدول؛ بالإضافة إلى عدم وجود استراتيجية تهدف إلى دعم تلك الفئات الفقيرة وغياب خطط التنمية المتوازنة. فوفقا لمنظمة اليونسكو (٢٠١٢)، تبلغ أعداد الشباب من الفئة العمرية ١٤-٢٤ في الدول النامية والتي لم تستكمل مرحلة التعليم الأساسي وتفتقد للمهارات الأساسية اللازمة لسوق العمل ما يقدر بنحو ٢٠٠ مليون شاب بنسبة تبلغ نحو ٢٠% من القوة العاملة. وعليه، يرتبط إصلاح قطاع التعليم ارتباطا وثيقا بتحسين البنية الاساسية للخدمات التعليمية وتحفيز فرص الوصول للتعليم الجيد. فوفقا لاستراتيجية مكافحة الفقر المقدمة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام ١٩٩٩، هناك ثلاث قنوات رئيسية لإصلاح قطاع التعليم في الدول النامية: تعزيز جانب العرض للخدمات التعليمية، تحسين الجودة للخدمات التعليمية المقدمة، وتشجيع الطلب علي المنتج التعليمي (Tarabini and Jacovkis, 2012).

١. تحديد المشكلة الخاصة بالتعليم والتي تعوق دوره في مكافحة الفقر

تعتبر قضية التعليم في مصر قضية اساسية تُهم صانع السياسة المصري لما لها من دور فعال في رفع كفاءة العنصر البشري بما يجعله منافسا للعمالة في الخارج. ويمثل التعليم محورا اساسيا من محاور التنمية المستدامة لمصر. وتهدف السياسة التعليمية في مصر، كما أكده المركز القومي للتعليم (٢٠٠١) والخطة الاستراتيجية (٢٠١٤-٢٠٣٠) للتعليم قبل الجامعي والتي تم صياغتها عام (٢٠١٤) بالأساس إلى الاتي:

- أيجاد سياسة محددة لتطوير قطاع التعليم في إطار تشريعات الدولة بما يتسق مع إطار النظام الديمقراطي لمصر.
- التأكيد على عدالة توفير فرص تعليم جيدة لكل المواطنين المصرين بدون أي تميز، وهو ما أكد عليه دستور ٢٠١٤ والدساتير السابقة له (دساتير ٢٠١٢، ١٩٧١).
- التأكيد على التطوير المستمر للتعليم، وتحسين عمل المدارس، وتطوير المناهج التعليمية، ودعم الانشطة المدرسية، ودعم برامج التعليم مدي الحياة.
- تطوير مهارات المُعلم وتحسين ظروفه الاجتماعية باعتباره أحد الأُسس الرنيسية لنجاح العملية التعليمية.
- تنويع مصادر تمويل قطاع التعليم وتسهيل مهمة دور القطاع الخاص في المشاركة في بناء وتطوير المؤسسات التعليمية.
- دعم مدارس الفصل الواحد أو مدارس المجتمع وذلك للأطفال الذين تجاوزوا سن الالتحاق بالتعليم الابتدائي أو تسربوا منه.

- ربط التعليم بسوق العمل وخاصة فيما يتعلق بالتعليم الفني.

وقد عملت مصر منذ تسعينات القرن الماضي وتزامنا مع برنامج الإصلاح الاقتصادي على تخفيض الفقر ومعدلات البطالة وذلك بالتزامن مع تحسين مؤشرات الاهداف الانمائية للألفية ومنها تحسين البنية الأساسية للتعليم والمخرجات التعليمية لكي تتماشي مع متطلبات النمو الاقتصادي عن طريق توفير عمالة مُدربة وماهرة قادرة علي دفع عجلة النمو الاقتصادي. حيث يعد تطوير قطاع التعليم أحد أهم المحاور اللازمة للمساهمة في تحسين إنتاجية العمالة.

وقد بذلت مصر في الآونة الاخيرة جهوداً نحو تطوير برامج التعليم وبصفة خاصة إتاحة التعليم الأساسي للجميع، حيث وصل معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي عام ٢٠٠٥ نحو ٩٥.٤% (Unicef, 2005)، وتقليل الفجوة النوعية بين الذكور والإناث خلال مراحل التعليم المختلفة.

وتتمثل أهم الجهود الحديثة التي بُذلت لإصلاح قطاع التعليم في إصلاح النظام التشريعي الخاص به، والتي تتمثل في إضافة التعليم الثانوي كجزء من التعليم الالزامي في دستور ٢٠١٤ إضافة إلي التعليم الابتدائي والإعدادي وذلك خلافا لما كان معمولا به سابقا (National Center for Educational, 2001)، استمرار الدعم لقطاع التعليم واستمرار مجانية التعليم، استمرار التأكيد علي ان قضية محو الأمية هي واجب وطني لابد أن تعمل الحكومة علي تقليل معدلاته، العمل علي تطوير التعليم الفني، وتحقيق المساوة المكانية والنوعية في الحصول علي فرص التعليم، والعمل على ضمان حق الطفل في الحصول على تعليم ابتدائي، كما أكدت عليه الاهداف الإنمائية للألفية في هدفها الثاني والثالث (United Nations Development Program& Ministry of Economic Development of Egypt, 2010).

وقد ساهمت عدد من المنظمات الدولية في دعم بعض المشاريع التعليمية في مصر من خلال تقديم المشورة الفنية ودعم للبنية الاساسية التعليمية. فعلي سبيل المثال، قام البنك الدولي بتقديم الدعم المالي لمشروع تنمية تعليم الأطفال حديثي السن والذي بدأ عام ٢٠٠٥ بتكلفة ١٠٨ مليون دولار، والذي هدف إلى زيادة فرص التحاق الأطفال بالتعليم وتحسين كفاءة العملية التعليمية المقدمة. كذلك قام البنك الدولي بتقديم الدعم المالي لمشروع تنمية وتطوير التعليم العالي والذي بدأ عام ٢٠٠٢ بتكلفة ٦٠ مليون دولار، والذي هدف إلى تحسين جودة نظام التعليم العالي من خلال الإصلاح التشريعي والإصلاح المؤسسي لقطاع التعليم العالي والعمل على إنشاء آلية مستقلة لاعتماد الجودة والمراقبة. كذلك قام البنك الدولي بدعم مشروع تنمية المهارات والذي بدأ عام ٢٠٠٣ والذي هدف إلى مساعدة الحكومة في تنفيذ برامج تنمية وتدريب العاملين في القطاع الخاص (The World Bank, nd).

وعلى الرغم من الجهود المبذولة، إلا ان هناك العديد من المشكلات الخاصة بسياسات التعليم في مصر والتي تعوق دورها في تنمية عنصر رأس المال البشري؛ وبالتالي دورها في التخفيف من حدة الفقر. حيث يعاني قطاع التعليم من عدة مشاكل تتعلق بجانب العرض والطلب للمنتج التعليمي. ويرتبط ضعف عرض المنتج التعليمي بضعف البنية الأساسية التعليمية وغياب السياسة التعليمية العادلة وعدم وجود خطة استراتيجية شاملة لتطوير قطاع التعليم، بالإضافة إلى تركز الخدمات التعليمية في المدن الكبرى وإهمال المناطق الريفية (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠١٢). ويرجع ذلك بالأساس إلى المركزية الشديدة عند

صياغة سياسات التعليم، والتي لا تعكس في جانب كبير منها متطلبات الإدارات المحلية، وما يترتب على ذلك من غياب العدالة في الحصول علي المنتج التعليمي وخاصة في المناطق الريفية. كذلك، هناك مشكلة ضعف المخصصات المالية الموجه لقطاع التعليم؛ حيث يتميز الانفاق على التعليم بانخفاضه النسبي إذا ما تمت مقارنته بعدد من الدول الأخرى ذات الظروف الاقتصادية المتشابهة. وعلى الرغم من نمو مشاركة القطاع الخاص في قطاع التعليم، إلا أن النسبة الأكبر من منتجات العملية التعليمية الحالية يتم تمويلها من قبل الحكومة. وتعتبر مشاركة القطاع الخاص في تنمية القطاع التعليمي ضرورية لتحسين جودة توصيل المنتجات التعليمية. حيث يعتبر دور ذلك القطاع حيويا في توفير وتوصيل الخدمات التعليمية لقطاعات عريضة من فئات المجتمع المختلفة وسد العجز الناتج عن عدم قدرة الحكومة على توفير خدمة تعليمية جيدة لكل مواطن. إلا أننا نجد أن مشاركة القطاع الخاص في قطاع التعليم لا تزال محدودة للغاية ويغلب عليها الصفة الاستثمارية الهادفة إلى تحقيق الربح بغض النظر عن جودة المخرجات التعليمية المستهدفة.

بالإضافة لما سبق، تعتمد السياسة التعلمية الحالية على التركيز على النواحي الكمية في برامج تطوير التعليم وتجاهل النواحي الخاصة بالجودة، وخاصة فيما يتعلق بتأهيل الخريجين لاستخدام أدوات التكنولوجية الحديثة. وكذلك، الغياب التام لسياسات ربط المخرجات التعليمية بسوق العمل بما يساهم في تصاعد مشكلة البطالة. ويمكن استعراض أهم المشاكل التي يواجها قطاع التعليم في مصر على النحو التالي.

أ- مركزية سياسات التعليم

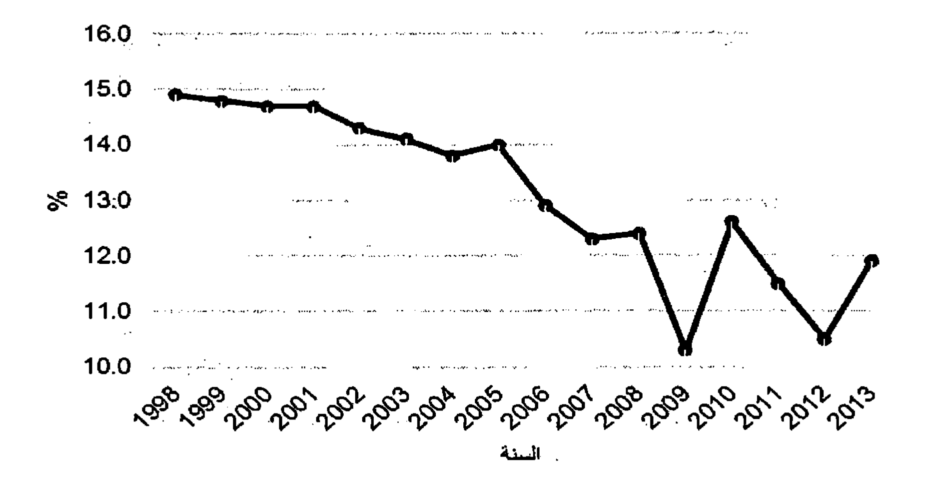
يتم صياغة سياسات التعليم في مصر بشكل مركزي يخضع لسيطرة الحكومة. وتتخذ المركزية في قطاع التعليم شكلا هرميا يبدأ بالحكومة المركزية ثم يتدرج ليصل للمستويات المتوسطة من المديريات التعليمية على مستوي المحافظة وحتى المستوي الأدنى من الإدارات التعليمية المحلية. وتعتبر المركزية في اتخاذ الخطط والقرارات الخاصة بالسياسة التعليمية أحد أهم مشاكل التعليم في مصر، والتي تتمثل في اتخاذ كافة الخطط الخاصة بتنمية قطاع التعليم والقرارات الخاصة بالمناهج التعليمية وخطط تطوير البنية الاساسية للمنشئات التعليمية في العاصمة. وعلى الرغم من ذلك، تفتقد تلك السياسات إلى وجود رؤية استراتيجية طويلة المدي تعكس الأهداف القومية الخاصة بتطوير التعليم وعدم وجود خطط زمنية محددة لتنفيذ تلك السياسات وتغير تلك السياسات بتغير الوزراء (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠١٢).

وتشمل مركزية اتخاذ القرارات الخاصة بالسياسة التعليمية جميع المراحل التعليمية: التعليم الابتدائي والثانوي والجامعي. وتتمثل مشكلة مركزية التعليم في بعدين: البعد الاول، ويتمثل في مركزية رسم الخطط التعليمية الخاصة بالمنشآت التعليمية. البعد الثاني، ويتمثل في مركزية توزيع المخصصات المالية للتطوير البنية الأساسية التعليمية. حيث تتجاهل القرارات الخاصة برسم الخطط التعليمية وتوزيع المخصصات المالية الظروف الخاصة بكل محافظة ودون الاخذ في الاعتبار رؤية الوحدات المحلية، بما قد يؤثر على كفاءة وعدالة توزيع الموارد المالية الخاصة بقطاع التعليم (أمين ٢٠٠٨). مما يثير التساؤل حول مدي اعتماد المخطط الاقتصادي على معايير تتميز بالعدالة التوزيعية عند صياغته السياسات الخاصة بالإنفاق على قطاع التعليم.

ب- ضعف الإنفاق الحكومي على التعليم

يرتبط بالمركزية في صياغة سياسات التعليم، سوء توزيع الموارد اللازمة لتطوير المنشئات التعليمية والحفاظ على جودتها. ويعتبر ضعف المخصصات المالية على قطاع التعليم أحد أهم مظاهر ضعفه. وما يزيد الأمر سوءا الاتجاه إلى انخفاض تلك المخصصات خلال الفترة من ٢٠٠٠-٢٠١٣ إذا ما قورنت بفترة التسعينيات. والشكل رقم (١) يوضح نسب الإنفاق العام على التعليم من الإنفاق العام للدولة. حيث وصلت أقل قيم لها في عام ٢٠٠٩ وخلال الفترة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بنسبة تقترب من ١٠%.

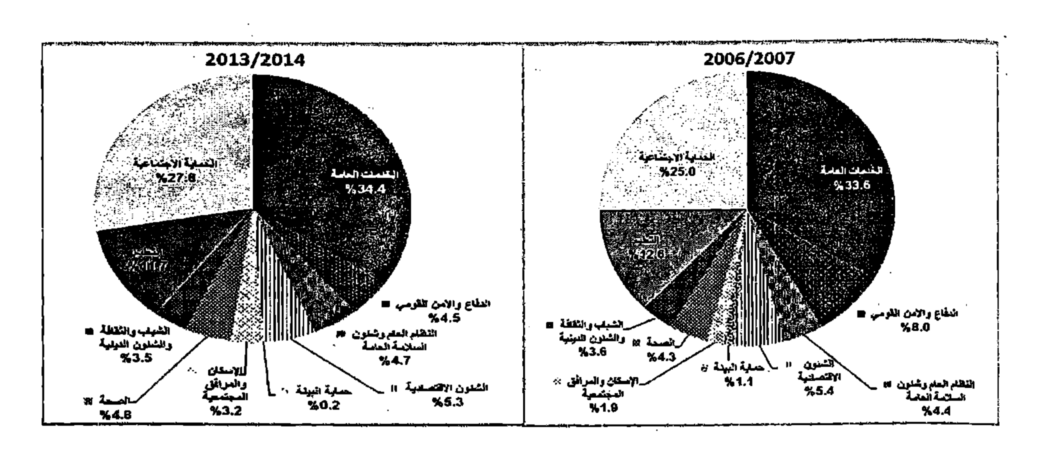
شكل (1) نسبة الإنفاق العام علي التعليم كنسبة من الإنفاق العام للدولة



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الكتاب الاحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، سنوات مختلفة.

ويتميز الإنفاق على قطاع التعليم بضعف المخصصات المالية له بالنسبة لإجمالي حجم الانفاق في الموازنة العامة للدولة، حيث وصل اجمالي الاستخدامات لبنود الموازنة العامة نحو ٦١٦ مليار جنيه و٦٨٩ مليار جنيه في موازنتي عام ٢٠١٢/٢٠١٣ و٢٠١٣/٢٠١٤ على التوالي. وقد بلغ نسبة ما تم تخصيصه للتعليم من اجمالي الاستخدامات نحو ٦٤ مليار جنيه و٨١ مليار جنيه على التوالي في نفس العامين المذكورين. أي ان ما تم تخصيصه للإنفاق على بنود التعليم المختلفة شكل نحو ١٠.٣% و١١.٧% في العامين ٢٠١٢/٢٠١٣ و٢٠١٣/٢٠١٤ على التوالي. وهي نسبة ضئيلة إذا ما قورنت بنسب الانفاق على بنود الخدمات العامة والحماية الاجتماعية، حيث بلغت قيمة ما تم تخصيصه في عام ٢٠١٢/٢٠١٣ للبندين السابقين نحو ٢١٠ مليار جنيه بنسبة ٣٤% و١٨٩ مليار جنيه بنسبة ٣١% على التوالي، ونحو ٢٣٧ مليار جنيه بنسبة ٣٤% و١٩٢ مليار جنيه بنسبة ٢٧.٨ % للبندين السابقين على التوالي في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤. ويبين شكل (٢) هيكل الاستخدامات كما وردت بموازنة الجهاز الاداري خلال العامين الماليين ٢٠١٢/٢٠١٣ و٢٠١٣/٢٠١٤.

شكل (٢) التوزيع النسبي لهيكل الاستخدامات العامة خلال العامين ٢٠٠٧/٢٠٠٦ و٢٠١٤/٢٠١٣



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

أما عن تفاصيل بنود الانفاق على التعليم، فيبين الجدول (١) نسب الانفاق على التعليم إلى إجمالي الانفاق الكلي في موازنتي عام ٢٠١٣/٢٠١٢ و٢٠١٤/٢٠١٣. وكما يتضح من الجدول، تُقدر نسبة شراء السلع والخدمات التعليمة من الاجمالي العام للاستخدامات بنحو ٨.١ % من إجمالي الاستخدامات على شراء السلع والخدمات عام ٢٠١٣/٢٠١٢، ونحو ٦.٣ % من إجمالي الاستخدامات عام ٢٠١٤/٢٠١٣. ويأتي في المرتبة الثانية الانفاق على الاستثمارات العينية والتي بلغت حصتها نحو ١١.٢% و٩.٥% من أجمالي الاستخدامات التي خصصت خلال العامين ٢٠١٣/٢٠١٢ و٢٠١٤/٢٠١٣ على التوالي. بينما تأتي الأجور وتعويضات العاملين في المرتبة الأولي، حيث بلغ نسبة الانفاق على الأجور وتعويضات العاملين نحو ٧٩% و٨٣.٥ % من أجمالي الاستخدامات التي خصصت للأجور وتعويضات العاملين خلال العامين المذكورين.

جدول (١) قيم بنود الانفاق على التعليم والنسبة إلى إجمالي الإنفاق على التعليم، السنوات 2006/2007، 2009/2010، 2012/2013، 2013/2014

بنود الانفاق	2007/2006		9٠2010/20		2013/2012		2014/2013	
	مليار جنيه	%	مليار جنيه	%	مليار جنيه	%	مليار جنيه	%
الأجور وتعويضات العاملين	21.1	76.8	32.8	78.7	50.6	79	67.5	83.5
شراء السلع والخدمات	3.3	11.9	4.1	9.8	5.2	8.1	5.1	6.3
شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	2.6	9.6	4.4	10.5	7.2	11.2	7.7	9.5
بنود أخري	0.5	1.7	0.4	1.0	1.0	1.6	0.6	0.7
إجمالي الاستخدامات	27.4	100	41.7	100	64	100	80.9	100

المصدر: الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

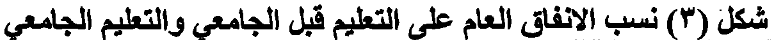
وإذا تطرقنا إلى ما يتم إنفاقه على البحوث وتطوير وتدريب العاملين كجزء مما يتم أنفاقه على الخدمات العامة، فعلي الرغم من انخفاض قيمة الانفاق العام على البحوث والتطوير وتدريب العاملين في الموازنة العامة، فقد بلغ الانفاق القطاعي على البحوث والتطوير وتدريب العاملين لقطاع التعليم نحو٣٤٣.٤ مليون جنيه بنسبة ٠.٤ % من إجمالي استخدامات قطاع التعليم، كما هو موضح بالجدول (٢). وهو ما يشير إلى انخفاض ذلك الجزء الهام من بنود الانفاق على أحد القطاعات الهامة والتي يتأثر تطويره كثيرا بما يتم انفاقه على البحوث وتطوير وتدريب العاملين.

جدول (٢) تكاليف البحوث والتطوير وتدريب العاملين لقطاع التعليم، السنوات 2007/2006، 2010/2009، 2013/2012، 2014/2013

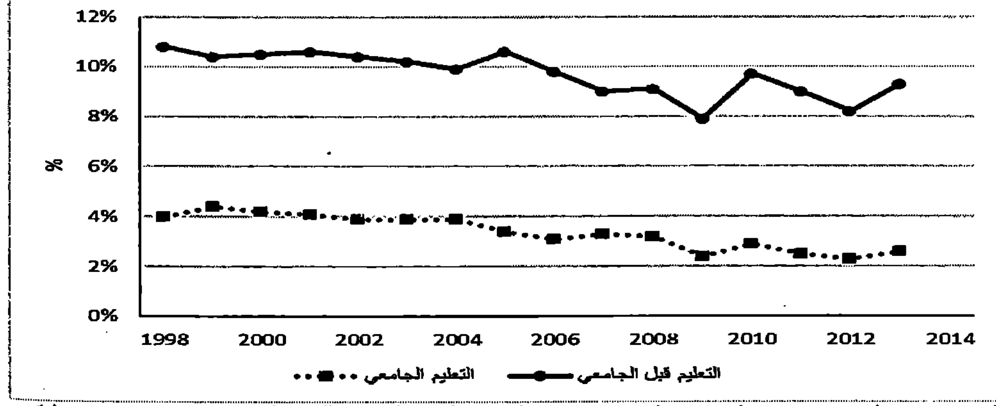
بنود الانفاق	٦/200٧200		٩/201١٠20		٢/201٣201		٣/201٤201	
	مليون	%	مليون	%	مليون	%	مليون	%
أجور وتعويضات عاملين	6.3	1.2	9.2	1.8	38.7	12.	41.1	12.
شراء السلع والخدمات	0.4	0.1	0.5	0.1	1.4	0.5	1.5	0.4
شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	500.3	98. 7	510.4	98. 1	259.2	86. 6	298.2	86. 8
بنود أخري	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	2.6	0.8
إجمالي الإنفاق على البحوث	506.9	100	520.1	100	299.3	100	343.4	100

المصدر: الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

وبالنظر إلى تقسيم إنفاق قطاع التعليم بين التعليم قبل الجامعي والتعليم الجامعي، نجد أن النسبة الأكبر من الأنفاق توجه إلى التعليم قبل الجامعي بنسبة تراوحت نحو ٧٨%، حيث نجد أن قرابة ثلاثة أرباع النفقات توجه إلى مديريات التربية والتعليم في التعليم قبل الجامعي وذلك خلال الفترة بين ١٩٩٨-٢٠١٣، حيث بلغت إجمالي مخصصات التعليم قبل الجامعي نحو 49.8 مليار جنيه في موازنة عام ٢٠١٢/٢٠١٣ مقابل 13.7 مليار جنيه للتعليم الجامعي.



شكل (٣) نسب الانفاق العام على التعليم قبل الجامعي والتعليم الجامعي



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الكتاب الاحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، سنوات مختلفة.

وبالنظر إلى معدلات نمو الإنفاق على التعليم قبل الجامعي والتعليم الجامعي، كما هو موضح بالجدول (٣)، نجد أنه تراوحت متوسط نمو الإنفاق على التعليم قبل الجامعي خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠١٣ نحو ١٢% مقابل نحو ١١.٦% نمو الانفاق على التعليم الجامعي. إلا انه بالنظر إلى معدلات التضخم خلال الفترة المذكورة، والتي بلغت نحو ٨% كمتوسط، نجد ان أغلب الزيادة في الإنفاق هي زيادة أسمية وليست حقيقية.

جدول (3) معدل نمو الإنفاق العام والإنفاق على التعليم (الجامعي وقبل الجامعي)، خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠١٣

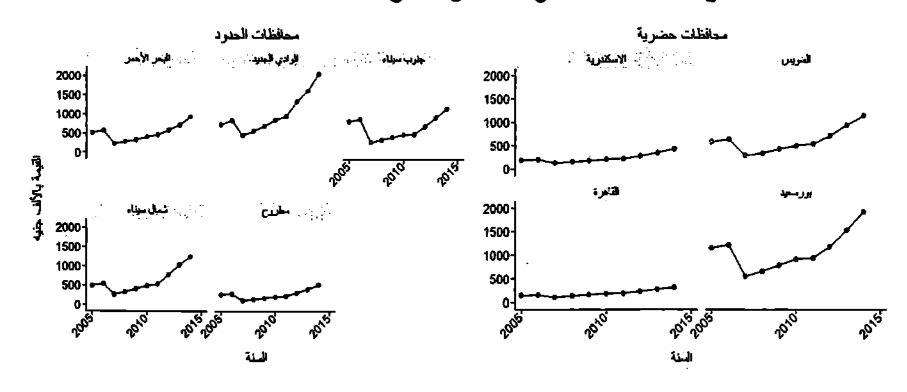
السنة	الإنفاق العام للدولة	الإنفاق العام على التعليم	الإنفاق العام على التعليم قبل الجامعي	الإنفاق العام على التعليم الجامعي
1999/1998	9.6	8.9	5.3	18.4
2000/1999	9.6	9	9.9	6.8
2001/2000	12.3	12.1	13.7	8
2002/2001	12.6	9.7	10.5	7.6
2003/2002	12.7	11.4	10.8	13
2004/2003	11.6	8.9	8.4	10.3
2005/2004	0.3	2.2	7.2	(١٠.٥)
2006/2005	17.3	8.1	8.7	6.1
2007/2006	15.7	10	6.4	21.1
2008/2007	12.3	13.2	13.7	11.7
2009/2008	40.9	17.1	21.8	3.8
2010/2009	(٥.٨)	15.8	15.8	15.7
2011/2010	24.5	13.6	15.4	7.6
2012/2011	21.7	10.4	11	8.3
2013/2012	8.8	23.7	23.7	23.8

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، الكتاب الاحصائي السنوي، سنوات مختلفة.
ملاحظة: ما بين الأقواس قيم سالبة.

وفيما يتعلق بتوزيع الاستخدامات وفقا للمديريات التعليمية، نلاحظ ارتفاع النصيب النسبي لمديريات تعليم القاهرة كمحافظة حضرية، ومحافظات الدقهلية، الشرقية، الغربية، البحيرة، وهي من محافظات الوجه البحري، وانخفاضها لدي المحافظات الحدودية والتي تشمل مديريات تعليم جنوب سيناء، مطروح، البحر الأحمر، والوادي الجديد.
ومع ذلك، فإذا أخذنا في الاعتبار تعداد السكان من الفئة العمرية ٥-١٥ عاما والتي تستهلك الحصة الاكبر من تلك المخصصات في صورة خدمات تعليمية في مراحل التعليم الأساسي، نلاحظ ارتفاع المخصصات المالية الموجهة للمحافظات الحدودية والمحافظات الحضرية مقارنة بمحافظات الوجه البحري والوجه القبلي خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٤. وتحديدا، احتلت مديريات التعليم بالوادي الجديد، جنوب سيناء، وشمال سيناء أكبر حصة من تلك المخصصات. بينما كانت أقل تلك المخصصات موجها لمحافظات الوجه القبلي وتحديدا الموجهة لمديريات التربية والتعليم بالجيزة، الفيوم، أسيوط، بني سويف، المنيا، على التوالي.
وفيما يتعلق بمحافظات الوجه البحري، فكانت أقل تلك المخصصات موجهة لمحافظات

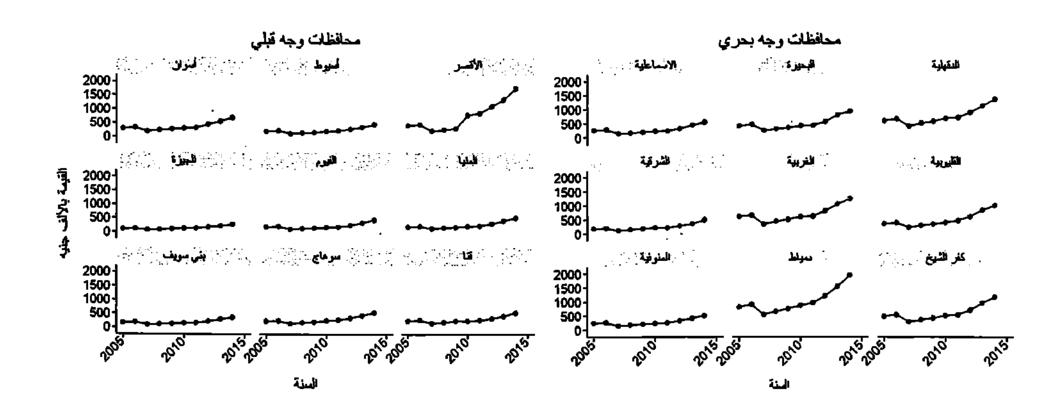
البحيرة والقليوبية، بينما أعلاها فكانت من نصيب محافظات دمياط والدقهلية. وبالنسبة للمحافظات الحضرية، فكانت أقل تلك المخصصات موجهة لمحافظتي القاهرة والإسكندرية، وأعلاها الموجهة لمحافظتي بورسعيد والسويس، على التوالي. والشكلان (٤)، (٥) يوضحان توزيع تلك المخصصات على المديريات التعليمية بالمحافظات.

شكل (٤) توزيع المخصصات المالية على المديريات التعليمية بالمحافظات الحضرية ومحافظات الحدود، خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٤



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

شكل (٥) توزيع المخصصات المالية على المديريات التعليمية بمحافظات الوجه البحري والوجه القبلي، خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٤



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

وكما هو موضح بجدول (٤)، نلاحظ ارتفاع قيم الانحرافات عن القيمة الوسيطة للمخصصات المالية لمديريات التربية والتعليم في محافظات الوجه القبلي والبحري مقارنة بالمحافظات الحضرية ومحافظات الحدود.

جدول (٤) الانحراف عن القيمة الوسيطة لإجمالي لنصيب استخدامات المديريات التعليمية مرجح بتعداد سكان ٢٠٠٦ (من الفئة العمرية ٥-١٥ سنة)

المديرية التعليمية	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
مديرية التربية والتعليم بالقاهرة	(1.16)	(1.25)	(0.44)	(0.30)	(0.43)	(0.39)	(0.40)	(0.79)	(0.90)	(1.09)
مديرية التربية والتعليم بالجيزة	(1.71)	(1.69)	(1.37)	(1.44)	(1.37)	(1.27)	(0.99)	(1.30)	(1.29)	(1.38)
مديرية التربية والتعليم بالقليوبية	(1.15)	(1.17)	(0.56)	(0.52)	(0.72)	(0.67)	(0.38)	(0.60)	(0.40)	(0.59)
مديرية التربية والتعليم بالغربية	0.12	0.00	0.41	0.54	0.34	0.35	0.33	0.09	0.17	(0.02)
مديرية التربية والتعليم بالمنوفية	0.00	0.00	0.56	0.59	0.27	0.29	0.49	0.19	0.19	0.02
مديرية التربية والتعليم بكفر الشيخ	(0.51)	(0.53)	(0.14)	(0.09)	(0.22)	(0.20)	(0.08)	(0.31)	(0.12)	(0.24)
مديرية التربية والتعليم بالدقهلية	0.11	0.11	1.06	1.15	0.87	0.81	0.82	0.44	0.41	0.26
مديرية التربية والتعليم بدمياط	1.21	1.19	2.30	2.17	1.86	1.66	1.93	1.50	1.58	1.55
مديرية التربية والتعليم بالإسكندرية	(0.66)	(0.73)	(0.08)	(0.14)	(0.19)	(0.20)	(0.11)	(0.39)	(0.36)	(0.46)
مديرية التربية والتعليم بمطروح	0.33	0.26	(0.43)	(0.25)	(0.30)	(0.23)	0.00	0.00	0.00	0.02
مديرية التربية والتعليم بالبحيرة	(0.89)	(0.87)	(0.54)	(0.53)	(0.72)	(0.66)	(0.61)	(0.78)	(0.53)	(0.75)
مديرية التربية والتعليم ببورسعيد	4.39	4.06	3.53	3.37	3.27	3.05	2.93	2.53	2.59	2.61
مديرية التربية والتعليم بالإسماعيلية	0.34	0.24	0.32	0.25	0.17	0.19	0.29	0.08	0.41	0.31
مديرية التربية والتعليم بالسويس	0.66	0.65	0.37	0.32	0.37	0.38	0.51	0.35	0.49	0.36
مديرية التربية والتعليم بالبحر الأحمر	3.61	3.65	2.47	2.43	2.26	2.47	2.91	2.46	2.28	2.43
مديرية التربية والتعليم بشمال سيناء	3.33	3.24	3.46	3.39	3.51	3.52	3.68	4.19	4.49	4.20
مديرية التربية والتعليم بجنوب سيناء	7.55	7.28	3.45	3.46	3.41	3.27	3.12	3.38	3.65	3.64
مديرية التربية والتعليم بالشرقية	(0.71)	(0.71)	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.03)	(0.25)	(0.23)	0.00
مديرية التربية والتعليم بالفيوم	(1.22)	(1.31)	(1.15)	(1.15)	(1.26)	(1.16)	(0.98)	(1.21)	(1.06)	(1.02)
مديرية التربية والتعليم ببني سويف	(0.99)	(1.00)	(0.83)	(0.82)	(0.95)	(0.91)	(0.77)	(0.93)	(0.85)	(0.89)
مديرية التربية والتعليم بالمنيا	(1.28)	(1.30)	(0.76)	(0.78)	(0.88)	(0.81)	(0.67)	(0.80)	(0.68)	(0.70)

مديرية التربية والتعليم بأسيوط	(1.18)	(1.21)	(0.96)	(1.00)	(1.06)	(0.97)	(0.79)	(1.05)	(1.00)	(1.01)
مديرية التربية والتعليم بالوادي الجديد	6.44	6.76	7.71	7.92	8.18	8.27	8.78	9.43	8.75	8.93
مديرية التربية والتعليم بسوهاج	(0.91)	(1.09)	(0.58)	(0.53)	(0.65)	(0.56)	(0.37)	(0.65)	(0.62)	(0.64)
مديرية التربية والتعليم بقنا	(0.80)	(0.82)	(0.25)	(0.27)	(0.32)	(0.70)	(0.50)	(0.74)	(0.74)	(0.66)
مديرية التربية والتعليم بأسوان	0.64	0.74	1.36	1.52	1.13	1.00	1.25	1.12	1.08	1.04
مديرية التربية والتعليم بالأقصر	0.83	0.79	0.75	0.68	0.60	4.77	5.00	4.64	4.32	4.61
قيمة الوسيط	3.70	3.74	3.57	3.60	3.59	3.56	3.57	3.03	3.78	3.72

المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.
ملاحظة: ما بين الأقواس قيم سالبة.

ج- محدودية مشاركة القطاع الخاص في قطاع التعليم

يستحوذ التعليم الحكومي على النسبة الأغلب من حيث عدد المدارس وأعداد الملتحقين من التلاميذ في جميع المراحل التعليمية. وفي المقابل، نجد أن أجمالي المدارس الخاصة تبلغ نحو١٣% من أجمالي مدارس المنشأة، بينما توفر الحكومة ٨٧% من المدارس على مستوي الجمهورية. وتعد تلك النسبة السابقة محدودة للغاية وتعكس عدم اقبال القطاع الخاص في الاستثمار بقطاع التعليم. وجدول (٥) يبين أعداد المدارس الحكومية والتلاميذ الملتحقين بكل مرحلة تعليمية.

جدول (٥) أعداد المدارس والفصول حسب مشاركة القطاع الحكومي والمرحلة التعليمية للعام الدراسي ٢٠١٢-٢٠١٣

المرحلة التعليمية	مدارس	%	فصول	%	تلاميذ	%
ما قبل الابتدائي	7446	80.9	20149	70.6	725835	74.7
الابتدائي	15587	89.6	200340	88.2	8959343	91.1
التعليم المجتمعي	4614	100	4614	100	100286	100
الإعدادي	9154	86.3	95698	91.1	4003136	93.5
الثانوي العام	1974	68.7	31415	85.1	1230225	88.5
الثانوي الصناعي	935	98.7	24877	99.6	853111	99.6
الثانوي الزراعي	188	100	4756	100	179013	100
الثانوي التجاري	579	72.9	14340	83.4	537425	82.5
التربية الخاصة	869	98	4410	98	36384	98.7
إجمالي عام	41346	87	400599	88.3	16624758	90.9

المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢/٢٠١٣

وفيما يتعلق بالتعليم الخاص، نلاحظ بصفة عامة ضعف مشاركة القطاع الخاص في جميع المراحل التعليمية، حيث ترجع ضعف مشاركته إلى العديد من الأسباب، منها:

- الضعف العام لنسبة مشاركة القطاع الخاص في مختلف القطاعات الاقتصادية ويرجع ذلك بالأساس لضعف البيئة الاستثمارية في مصر وضعف اقبال القطاع الخاص بصفة خاصة في القطاعات الخدمية،
- مجانية التعليم، حيث تعتبر مجانية التعليم الحكومي منافس قوي للقطاع الخاص ويعتبر أحد أهم المعوقات امام القطاع الخاص لتوفير التعليم كسلعة عامة،
- عدم وجود معايير واضحة لجودة التعليمية في القطاع الخاص وعدم وجود رقابة واضحة على دور القطاع الخاص في توفير الخدمات التعليمية،
- عدم وجودة استراتيجية قومية لدعم مشاركة القطاع الخاص في القطاعات الخدمية ومنها التعليم.

فبالنظر إلى أعداد المدارس الخاصة في مرحلة التعليم ما قبل الابتدائي، نلاحظ انخفاض أعدادها؛ حيث بلغت نسبة مشاركتها نحو ١٩% من أجمالي المدارس القائمة بالعملية التعلمية خلال عام ٢٠١٣/٢٠١٢. كذلك نلاحظ انخفاض مشاركة التعليم الخاص في مراحل التعليم الالزامي وبصفة خاصة التعليم الابتدائي والإعدادي، حيث بلغت نسبة المدارس الخاصة نحو ١٠.٤% في مرحلة التعليم الابتدائي ونحو ١٣.٧% في مرحلة التعليم الاعدادي في نفس العام.

وفي مرحلة التعليم الثانوي وعلى مستوي التعليم الفني، وكما هو موضح بالجدول (٦)، نجد أن أعلي مشاركة للقطاع الخاص من نصيب الثانوي التجاري بنسبة مشاركة نحو ٢٧% من أجمالي المدارس الثانوي التجاري. وإجمالي التلاميذ الملتحقة بتلك المدارس قدرت بنحو ١٧.٥% من أجمالي مدارس الثانوي التجاري. أما فيما يتعلق بالثانوي الصناعي فقد بلغت نسبة المدارس الخاصة بها نحو ١.٣% وإجمالي تلاميذ ملتحقة بأقل من ٠.٥%. ولا يوجد مدارس خاصة عاملة في مجال الثانوي الزراعي.

جدول (٦) أعداد المدارس والفصول حسب مشاركة القطاع الخاص والمرحلة التعليمية للعام الدراسي ٢٠١٢-٢٠١٣

المرحلة التعليمية	مدارس	%	فصول	%	تلاميذ	%
ما قبل الابتدائي	1763	19.1	8374	29.4	246243	25.3
الابتدائي	1812	10.4	26813	11.8	873173	8.9
التعليم المجتمعي	0	0	0	0	0	0
الإعدادي	1454	13.7	9379	8.9	276773	6.5
الثانوي العام	900	31.3	5498	14.9	160037	11.5
الثانوي الصناعي	12	1.3	106	0.4	3015	0.4
الثانوي الزراعي	0	0	0	0	0	0
الثانوي التجاري	215	27.1	2860	16.6	114295	17.5
التربية الخاصة	18	2	90	2	492	1.3
إجمالي عام	6174	13	53120	11.7	1674028	9.1

المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٣/٢٠١٢

وتعتبر أكبر مشاركة للقطاع الخاص في مرحلة التعليم الثانوي العام، حيث بلغت نسبة أعداد المدارس الخاصة نحو ٣١% من أجمالي المدارس في تلك المرحلة التعليمية. وبلغ أعداد التلاميذ الملتحقين بتلك المدارس نحو ١١.٥% من أجمالي تلاميذ مرحلة الثانوي العام. وفيما يخص التعليم المجتمعي والتي يلتحق بها الأطفال الذين تسربوا من مرحلة التعليم الابتدائي أو الذين تجاوزوا أعمارهم ١٤ عاما ولم يلتحقوا بالتعليم الابتدائي، وتعرف بمدارس الفرصة الثانية بمساعدة كلا من منظمة اليونيسيف ووزارة التربية والتعليم والمجتمع المحلي والتي تهدف لتوفير التعليم في المناطق النائية (وزارة التربية والتعليم ٢٠١٤)، فلا توجد مشاركة بها للقطاع الخاص.

١. تقييم الجهود التي بُذلت لمواجهة مشاكل السياسات التعليمية وأسباب تعثرها

بالنظر إلى الجهود المبذولة فيما يخص قطاع التعليم وتوفير عدالة الحصول على منتجات التعليم على مستوي الأقاليم الجغرافية وربطه بمعدلات الفقر حسب المناطق الجغرافية، نجد أنها كانت جهود محدودة ولم تستطيع أن تحقق الأهداف المرجوة منها والمتمثلة بالأساس في توفير تعليم جيد للجميع. ويرجع تعثر الجهود المبذولة إلى العديد من الأسباب، والتي منها:

- عدم قيام الحكومة بالتخطيط وتحديد الاحتياجات الخاصة بقطاع التعليم وفقا للاحتياجات الفعلية لكل محافظة، وذلك فيما يتعلق بأنشاء المدارس وتنفيذ برامج محو الأمية وتعليم البالغين.
- عدم وجود سياسة واضحة لربط مخرجات العملية التعليمية بسوق العمل في مصر بما يسهم في تصاعد مشكلة البطالة، وخاصة في تأهيل الخريجين لاستخدام أدوات التكنولوجية الحديثة. حيث تعتبر قضية جودة التعليم من أهم التحديات التي تواجه سياسات التعليم في مصر (Unicef 2005).
- عدم وجود خطة واضحة للتوزيع العادل للمؤسسات التعليمية على محافظات الجمهورية وتهميش بعضها. فغياب خريطة استثمارية باحتياجات كل محافظة تضعف من أمكانية استخدام بعض المتاح من التمويلات التي تقدمها الجهات الأجنبية للأماكن الاكثر احتياجا لمنتجات التعليم.

فبالنظر إلى الجهود المبذولة في مجال محو الأمية خلال العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٣، نجد أن معدلات الأمية أخذت شكلا تصاعديا بدأ من المحافظات الأقل فقرا، ثم المحافظات متوسطة الفقر والمحافظات الأكثر فقرا. حيث بلغت معدلات الأمية للمحافظات الأقل فقرا نحو ١٩% من أجمالي أعداد الأميين بالمحافظات، بينما ارتفعت نسبة الأمية قليلا في المحافظات ذات الفقر المتوسطة الفقر لتصل إلى ٢٨.٦% في محافظات الوجه البحري. ووصل أعلي معدل أمية في المحافظات الأكثر فقرا، حيث بلغ نحو ٣٤% في محافظات الوجه القبلي.

وبالنظر إلى الجهود الرامية لمحو الأمية؛ نجد أنها كانت متواضعة للغاية. وقد اقتربت معدلات محو الأمية على مستوي المحافظات المختلفة. وكانت أكثر جهود الدولة في هذا المجال موجهة للمحافظات ذات الفقر المتوسط، ثم المحافظات الأكثر فقرا؛ حيث بلغت معدلات محو الأمية في المحافظات الحدودية نحو ٢.٣% وفي محافظات الوجه البحري نحو ١.١%، بينما بلغت معدلات محو الأمية في المحافظات الحضرية نحو ١%، وبلغت نحو ١.٢% في محافظات الوجه القبلي.

وفيما يتعلق بالتعليم الالزامي: الاقل من المتوسط والتعليم المتوسط وفوق المتوسط ، نجد أنه كانت نسبة من لهم تعليم أقل من المتوسط الأعلى في المحافظات الحدودية بنسبة ٢٠% تليهم محافظات الوجه القبلي بنسبة ١٩.٦%، وكانت أقل نسب من نصيب محافظات الوجه البحري والمحافظات الحضرية بنسبة ١٩.١% و١٥.٥%، على التوالي.

وفيما يتعلق بمستويات التعليم الأعلى، نجد فروقا بين حالة فقر المحافظة ونسبة الحاصلين على شهادات متوسطة وفوق المتوسطة. فكانت نسبة الحاصلين على شهادات تعليمية متوسطة في المحافظات الاقل فقرا نحو ٣٠.٢%، تليها المحافظات ذات الفقر المتوسط بنسبة نحو ٢٧.٥% في محافظات الوجه البحري ونحو ٢٨% في المحافظات الحدودية، بينما قلت النسبة كثيرا في المحافظات الأكثر فقرا لتبلغ نحو ٢٤% في محافظات الوجه القبلي. وينطبق الاتجاه السابق على فئة الحاصلين على تعليم فوق المتوسط، حيث بلغت نسبة الحاصلين على تعليم فوق المتوسط في المحافظات الأقل فقرا نحو ٣.٩% وذلك في المحافظات الحضرية، تليها المحافظات ذات الفقر المتوسط بنسب نحو ٢.٤% و٣.٧ في محافظات الوجه البحري ومحافظات الحدود، على التوالي. وكانت أقل نسبة من نصيب المحافظات الأكثر فقرا، وذلك في محافظات الوجه القبلي، حيث انخفضت النسبة لنحو ٢.١%. وفيما يتعلق بالتعليم الجامعي وفوق الجامعي فكان الحظ الأوفر للمحافظات ذات الفقر الأقل ومتوسطة الفقر، وذلك كما يتضح من الجدول (٧).

جدول (٧) متوسط الحالة التعليمية وفقا للتقسيم الجغرافي لمحافظات مصر (%)

المنطقة الجغرافية	امي	يقرا ويكتب	محو امية	أقل من المتوسط	متوسط	فوق المتوسط	جامعي	فوق الجامعي	نسبة الفقر
المحافظات الحدودية	20.4	10.2	2.3	20.2	28.0	3.7	9.8	0.2	24.0
محافظات الوجه القبلي	34.0	12.2	1.2	19.6	24.0	2.1	6.7	0.2	44.0
محافظات الوجه البحري	28.6	13.0	1.1	19.1	27.5	2.4	8.2	0.2	15.3
المحافظات الحضرية	19.1	11.1	1.0	15.5	30.2	3.9	13.7	0.4	13.5

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، ٢٠١٣/٢٠١٤.

٣-١ التعليم ومستويات الفقر في مصر

تعد تنمية قطاع التعليم أحد المحاور الأساسية الضرورية لمكافحة الفقر. وللتعليم دور هام في الحراك الاجتماعي وتمكين الأفراد من الخروج من دائرة الفقر. وتظهر بيانات بحث الدخل والإنفاق تركز الشريحة الأكبر من الفقراء في فئة غير المتعلمين، حيث بلغت نسبة الفقر بين الأميين نحو ٣٦% و٣٧% في عامي ٢٠١٠-٢٠١١ و٢٠١٢-٢٠١٣، على التوالي. وبلغت نسبة الفقر بين من يستطيعون القراءة والكتابة نحو ٢٩% في عام ٢٠١٠-٢٠١١ ونحو ٣٠% في عام ٢٠١٢-٢٠١٣.

وبالرغم من أهمية التعليم في مرحلة التعليم الأساسي، إلا أن نسبة الفقراء داخل تلك الشريحة كانت مرتفعة خلال العامين ٢٠١٠-٢٠١١ و٢٠١٢-٢٠١٣، حيث بلغت نحو ٢٧% و٢٩%، على التوالي. ويرجع ذلك بالأساس إلى اقتصار التعليم في مرحلة التعليم الأساسي على إجادة القراءة والكتابة وليس على بناء القدرات وزيادة مهارات الطلاب في تلك المرحلة، بما يمثل عقبة أمامه عند السعي للحصول على مهنة أو حرفة تمكنهم من توفير مصادر دخل لهم. بالإضافة إلى ذلك، فيرتبط الوعي بأهمية التعليم بمستوي الدخل، حيث ان الفئات الأكثر فقرا، ينتمون في كثير من الحالات لأسر ذات مستوي تعليمي منخفض يغيب عنها الوعي بأهمية تعليم أبنائهم. بالإضافة إلى ذلك، فبالرغم من أهمية التعليم، إلا أنه يشكل عبئا لدي الأسر الفقيرة، بما يدفع البعض منهم للتسرب من التعليم ويفضل آباؤهم تشغيل أبنائهم في أعمالا تدر دخلا ولوكان قليلا. ولعل ما يدلل على ذلك ارتفاع نسبة الفقر في شريحة الأفراد الحاصلين على شهادة محو الأمية، حيث بلغت نسبة الفقر بها نحو ٢٤% و٢٩% خلال العامين ٢٠١١/٢٠١٠ و٢٠١٣/٢٠١٢، على التوالي. وبالنسبة لشهادات التعليم المتوسط والجامعي، نجد انخفاض مستوي الفقر مع ارتفاع مستوي التعليم. فكما يبين الجدول (٨)، نلاحظ وجود علاقة عكسية بين المستوي التعليم وحالة الفقر.

جدول (٨) نسبة الفقر وفقا للحالة التعليمية (%)، خلال العامين ٢٠١١/٢٠١٠، ٢٠١٣/٢٠١٢

الحالة التعليمية	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٣/٢٠١٢
شهادة أعلي من جامعية	0	4
شهادة جامعية	7	9
شهادة فوق متوسط	13	13
شهادة ثانوي فني	21	21
شهادة ثانوية عامة	14	16
شهادة ابتدائية/إعدادية	27	29
شهادة محو أمية	24	29
يقرا ويكتب	29	30
أمي	36	37

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، بحث الدخل والأنفاق والاستهلاك، ٢٠١٣/٢٠١٢.

ويتمثل العبء الأساسي للتعليم في شريحة الأسر الفقيرة في ارتفاع النفقات غير الرسمية للعملية التعليمية، فبالرغم من ارتفاع المصروفات الدراسية لدي الأسر في الحضر مقارنة بالريف الأكثر فقرا، إلا أنه من الملاحظ ارتفاع قيم بنود الانفاق الأخرى للعملية التعليمية في الريف، وذلك بخلاف المصاريف الدراسية الرسمية. فقد بلغت نسبة ما يتم إنفاقه على المصاريف والرسوم الدراسية نحو ٣٧% في الحضر بزيادة نحو ١٨% مقارنة بالريف والمقدرة بنحو١٩.١%. من جهة أخري، بلغت ما تم إنفاقه على الدروس الخصوصية ومجموعات التقوية نحو ٣٧.٢% في الحضر ،مقارنة بنحو ٣٩.٨% في الريف. وهنا ما نلاحظه زيادة نسبة ما يتم إنفاقه على الدروس الخصوصية ومجموعات التقوية في الريف الأكثر فقرا مقارنا بالحضر بفارق ٢.٦ نقطة منوية. كذلك نلاحظ تقارب نسبة ما يتم انفاقه

على المصاريف الدراسية الأساسية وما يتم إنفاقه على الدروس الخصوصية في الحضر، وارتفاع نسبة المنفق على الدروس الخصوصية ومجموعات التقوية مقارنة بالمصاريف الدراسية الأساسية في الريف بمقدار يزيد عن الضعف. وهو ما يشكل عبئا كبيرا على الأسر في تلك المناطق الأكثر فقرا. بالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة بنود الإنفاق الأخرى على العملية التعليمية ارتفعت لدي الأسر في الريف الأكثر فقرا مقارنة بالحضر، كما هو موضح بالجدول (٩).

جدول (٩) التوزيع النسبي للإنفاق السنوي للأسر على التعليم (%)، عام ٢٠١٢/٢٠١٣

بند الإنفاق	حضر	ريف	جملة
مصروفات ورسوم دراسية	37	19.1	30.6
دروس خصوصية ومجموعات تقوية	37.2	39.8	38.1
ملابس وحقائب مدرسية	5.4	9.8	6.9
كتب مدرسية وأدوات كتابية	9.6	14.2	11.3
مصاريف انتقالات	9.4	15.2	11.5
مصاريف تعليمية أخري	1.4	1.8	1.6

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، بحث الدخل والأنفاق والاستهلاك، ٢٠١٢/٢٠١٣.

وعلى المستوي الجغرافي، فقد ارتفعت نسبة الفقراء في الوجه القبلي (ريف وحضر) مقارنة بباقي المناطق الجغرافية. حيث بلغت نسبة الفقراء في ريف الوجه القبلي نحو ٤٩.٤% في عام ٢٠١٢-٢٠١٣ بانحراف عن متوسط الجمهورية قدره ٢٣ نقطة مئوية، وبلغت النسبة السابقة نحو ٢٦.٧% في حضر الوجه القبلي بانحراف عن المتوسط قدره ٠.٤ نقطة مئوية. ويلاحظ أنه بالرغم من انخفاض نسبة الإنفاق السنوي على التعليم بريف الوجه القبلي والذي قدر بنحو ١.٩% بانحراف عن متوسط الجمهورية بنحو (-٢.١ %)، إلا ان يلاحظ ارتفاع نسبة الإنفاق السنوي على التعليم في حضر الوجه القبلي والذي قدر بنحو ٥.٤% بانحراف عن المتوسط العام للجمهورية بنحو ١.٤%. ويرتبط ذلك بالاتجاه العام لزيادة نفقات الأسر على التعليم في المناطق الحضرية مقارنة بالمناطق الريفية الأكثر فقرا. فقد بلغت نسبة الأنفاق السنوي على التعليم في حضر الوجه القبلي نحو ٤.٣% بزيادة نحو ٠.٣% عن المتوسط العام، وبلغت النسبة السابقة نحو ٦.٢% في المحافظات الحضرية بزيادة قدرها ٢.٢% عن المتوسط العام. بينما بلغت نسبة الأنفاق السنوي على التعليم في ريف الوجه البحري نحو ٢.٩% بانخفاض قدره ١.١% عن المتوسط العام. والجدول (١٠) يوضح نسب الفقراء ونسب الإنفاق السنوي على التعليم والمتوسط العام للجمهورية في عام ٢٠١٢-٢٠١٣.

جدول (١٠) التوزيع النسبي للفقراء والإنفاق السنوي للأسرة على التعليم وفقا للأقاليم الجغرافية ٢٠١٢/٢٠١٣

المنطقة الجغرافية	نسبة الفقراء (%)	نسبة الإنفاق السنوي على التعليم (%)
ريف وجه قبلي	49.4	1.9
حضر وجه قبلي	26.7	5.4
ريف وجه بحري	17.4	2.9
حضر وجه بحري	11.7	4.3
محافظات حضرية	15.7	6.2
جملة الجمهورية	26.3	4

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، بحث الدخل والأنفاق والاستهلاك، ٢٠١٢/٢٠١٣.

وعلى مستوي السياسات التعليمية، فبالرغم من الجهود المبذولة لتنمية البنية الأساسية وتحسين قدرات مدخلات ذلك القطاع، إلا أن هناك تفاوت في السياسة الحكومية لتنمية قطاع التعليم بين مختلف المحافظات على مستوي الجمهورية. فقد ارتفعت مؤشرات التعليم في المحافظات الحضرية والحدودية والتي انخفضت معدلات الفقر بها مقارنة بمحافظات الوجه البحري والقبلي. حيث بلغ متوسط نسبة الفقر خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ – ٢٠١٢/٢٠١٣ في المحافظات الحضرية نحو ١٠.٧% وفي ريف الحدود نحو ٣٤% وفي حضر الحدود نحو ٦.٦% وفي حضر الوجه البحري نحو ٩.٨% وريف الوجه البحري ١٧% وفي حضر الوجه القبلي ٢٥.٨% وريف الوجه القبلي ٤٨%. ويرجع ذلك في جزء منه إلى ارتفاع المخصصات المالية الموجه لتلك المحافظات كما ذكر سابقا. وقد بلغت أعداد المدارس في عام ٢٠١٢-٢٠١٣، وفقا لبيانات الكتاب الإحصائي السنوي لوزارة التربية والتعليم، في مراحل التعليم الأساسي والثانوي ٤٧٥٢٠ مدرسة بمتوسط ٢٤٥ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة في فئة التعليم الأساسي والثانوي. حيث بلغ إجمالي المدارس في مرحلة التعليم الابتدائي ١٧٣٩٩ بمتوسط ١٧٢ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة في فئة التعليم الابتدائي، وفي مرحلة التعليم الاعدادي ١٠٦٠٨ بمتوسط ٢٣٠ مدرسة لكل ١٠٠ألف نسمة في فئة التعليم الإعدادي، وفي مرحلة التعليم الثانوي العام والفني ٤٨٠٣ بمتوسط ١٠٤ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة في فئة التعليم الثانوي. وبالنظر إلى توزيع متوسط عدد المدارس لكل ١٠٠ ألف نسمة علي مستوي محافظات الجمهورية، نجدا أعلي متوسط كان من نصيب محافظات الحدود، حيث بلغت نحو ٥٨٤ مدرسة، تليها محافظات الوجه القبلي، حيث بلغت نحو ٢٥٠ مدرسة، تليها محافظات الوجه البحري بنحو ٢٤٣ مدرسة، ثم المحافظات الحضرية بنحو ٢٠٧ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة.

ولبيان مدي ارتباط جودة المؤشرات التعليمية بحالة الفقر داخل المحافظات، نلاحظ ارتفاع قيم جودة التعليم في المحافظات الأقل فقرا، وانخفاضها في المحافظات الأكثر فقرا. فيبين جدول (١١) ارتفاعا في نسبة معرفة القراءة والكتابة ودليل التعليم في المحافظات الأقل فقرا. حيث بلغ متوسط نسبة معرفة القراءة والكتابة في تلك المحافظات نحو ٧٤% من أعداد السكان في فئة التعليم الأساسي خلال الفترة من ١٩٩٢-٢٠١٣، بينما بلغت النسبة ادناها في المحافظات الأكثر فقرا، حيث بلغت نحو ٥٥%. وبلغت النسبة السابقة نحو ٦٧% في

المحافظات متوسطة الفقر. وينطبق الارتباط السابق بين حالة الفقر ونسبة معرفة القراءة والكتابة على العلاقة بين حالة الفقر ودليل التعليم. وفيما يتعلق بدرجة التفاوت بين الحضر والريف في نسبة معرفة القراءة والكتابة، فكانت أعلى نسبة تفاوت في المحافظات الأقل فقرا وأقلها في المحافظات الأكثر فقرا كما هو موضح بالجدول (١١).

جدول (١١) المؤشرات التعليمية وفقا لحالة الفقر خلال الفترة من ١٩٩٢-٢٠١٣

حالة الفقر *	نسبة معرفة القراءة والكتابة	دليل التعليم**	نسبة الملتحقين بالتعليم الأساسي والثانوي	نسبة معرفة القراءة والكتابة في الحضر	نسبة معرفة القراءة والكتابة في الريف	التفاوت بين الريف والحضر، نسبة معرفة القراءة والكتابة
الأقل فقرا	74.34	0.74	74.42	82.49	62.05	78.21
المحافظات متوسطة الفقر	66.72	0.71	75.66	80.53	57.61	76.45
الأكثر فقرا	54.83	0.61	72.89	71.79	42.19	62.21

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وتقارير التنمية البشرية في مصر، سنوات مختلفة.

* حالة الفقر تم قياسها على اساس عدد الفقراء المدقعين على مستوي المحافظات وفقا بيانات دليل التنمية البشرية المصري، سنوات متعددة.

** وفقا لدليل التنمية البشرية، يتم حساب دليل التعليم علي أساس متوسط مرجح لمعدل محو الأمية ونسبة إجمالي الملتحقين بالتعليم الأساسي والثانوي (تقرير التنمية البشرية المصري، ٢٠١٠).

وبالنسبة لمؤشرات جودة العملية التعليمية والمتعلقة بمتوسط عدد التلاميذ لكل مدرس ومتوسط الكثافة الطلابية، فكما هو موضح بالجدول (١٢) والجدول (١٣)، كانت أفضل تلك المؤشرات في المحافظات الأقل فقرا، وأقل قيم لتلك المؤشرات كانت للمحافظات الأكثر فقرا. وكان أكبر تواجد للمدارس غير الصالحة في المحافظات الأقل فقرا بنسبة ٢١.٧% وأعلاها في المحافظات الأكثر فقرا بنسبة قدرت بنحو ٣٠%.

جدول (١٢) متوسط عدد الطلاب للمعلم وكثافة الطلاب في مرحلة التعليم الأساسي وفقا لحالة الفقر خلال الفترة من ١٩٩٢-٢٠١٣

حالة الفقر *	متوسط عدد التلاميذ لكل مدرس في التعليم الابتدائي	متوسط عدد التلاميذ لكل مدرس في التعليم الإعدادي	متوسط كثافة الفصل في التعليم الابتدائي	متوسط كثافة الفصل في التعليم الإعدادي	نسبة المدارس غير الصالحة
الأقل فقرا	17.39	13.00	36.89	34.36	21.72
متوسطة الفقر	20.89	17.98	93.56	40.60	23.48
الأكثر فقرا	24.78	21.83	42.30	42.14	29.86

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وتقارير التنمية البشرية في مصر، سنوات مختلفة.

* حالة الفقر تم قياسها على اساس عدد الفقراء المدقعين على مستوي المحافظات وفقا بيانات دليل التنمية البشرية المصري، سنوات متعددة.

جدول (١٣) نسب الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي في المدارس الحكومية، الخاصة، الأزهرية، خلال الفترة من ١٩٩٢-٢٠١٣

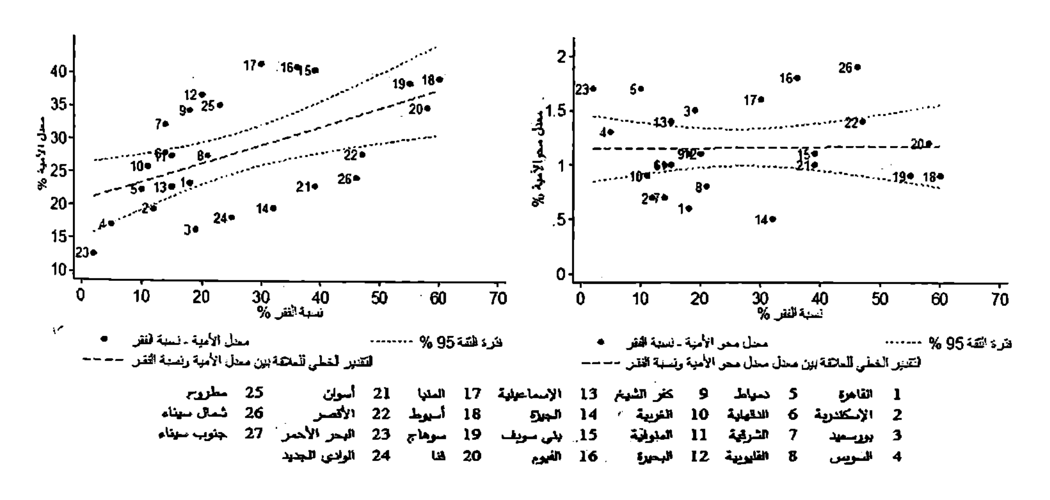
حالة الفقر *	نسبة الالتحاق في التعليم الفني كنسبة من أجمالي القيد في الثانوي	نسبة الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي في المدارس الحكومية	نسبة الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي في المدارس الخاصة	نسبة الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي في المدارس الأزهرية
الأقل فقرا	59.97	89.02	5.83	7.30
متوسطة الفقر	59.80	87.80	6.69	7.92
الأكثر فقرا	66.56	89.78	3.72	8.81

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، سنوات مختلفة.

* حالة الفقر تم قياسها على اساس عدد الفقراء المدقعين على مستوي المحافظات وفقا بيانات دليل التنمية البشرية المصري، سنوات متعددة.

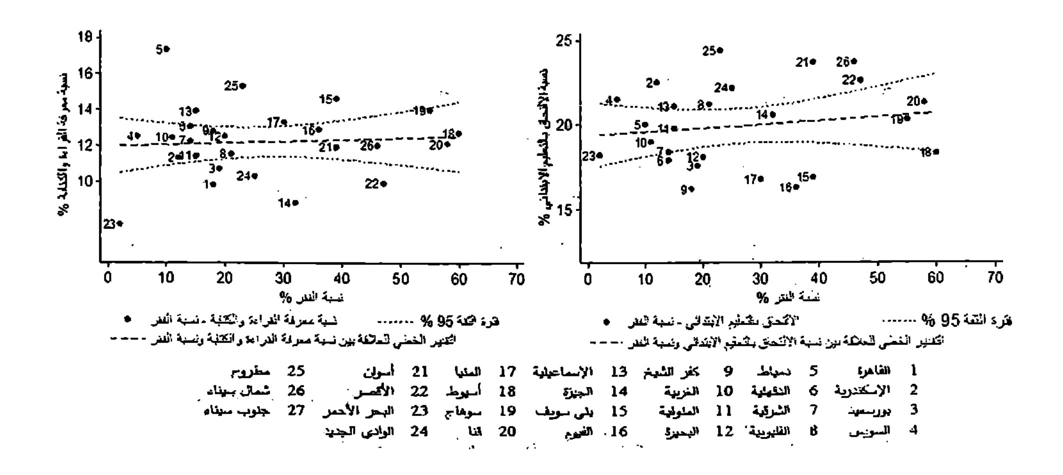
وبالنظر إلى توزيع المؤشرات السابقة على مستوي المحافظات، فتبين الأشكال (٩-٦)، مخرجات التعليم وفقا للمنطقة الجغرافية بمحافظات الجمهورية. فوفقا لبيانات بحث الدخل والأنفاق والاستهلاك ٢٠١٣/٢٠١٢، نجد أن معدلات الأمية تخطت ١.٥% في محافظات ذات فقر مرتفع نسبيا وتشمل محافظات المنيا، الفيوم، شمال سيناء. وكانت جهود محو الأمية لا تزال منخفضة في محافظات مرتفعة الفقر مثل بني سويف، اسوان، قنا، سوهاج، وأسوان. وبالنسبة لمن يستطيعون القراءة والكتابة فقط فقد كانت النسبة مرتفعة نسبيا في محافظات سوهاج واسوان وقنا وهي محافظات بها نسب فقر مرتفعة.

شكل (٦) العلاقة بين معدلات (الأمية ومحو الأمية) ونسب الفقر في المحافظات، ٢٠١٣/٢٠١٢

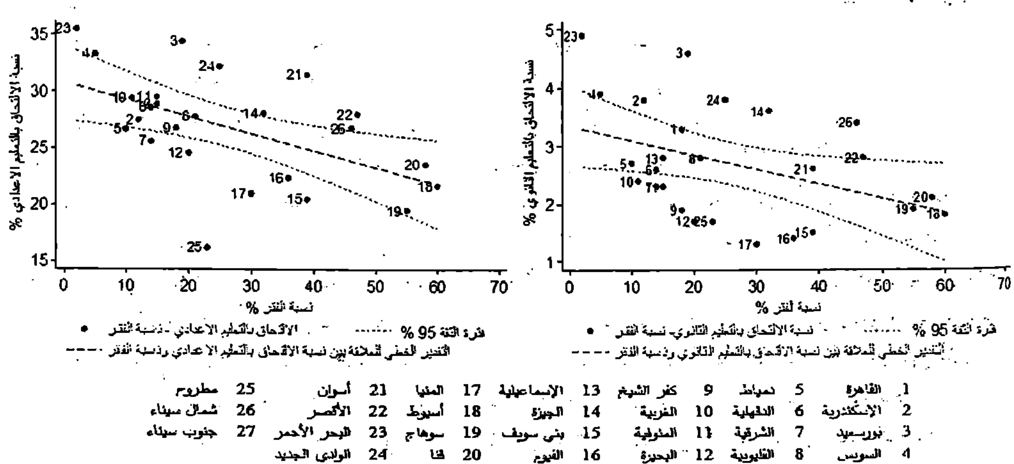


أما في مرحلة التعليم الابتدائي، فنجد أن المحافظات ذات فقر مرتفع بها أعلي نسب للتعليم الابتدائي تشمل أسوان، الأقصر، وشمال سيناء. من جهة أخري، كانت محافظات سوهاج، قنا، اسوان، الفيوم، وبني سويف هي أكثر المحافظات فقرا بها نسب منخفضة من التعليم الاعدادي والثانوي. وفي مرحلة التعليم الجامعي، فكانت المحافظات الأكثر فقرا، بها نسب منخفضة نسبيا من التعليم الجامعي، وتشمل تلك المحافظات: شمال سيناء، الاقصر، سوهاج، قنا، اسيوط، أسوان، بني سويف، والفيوم.

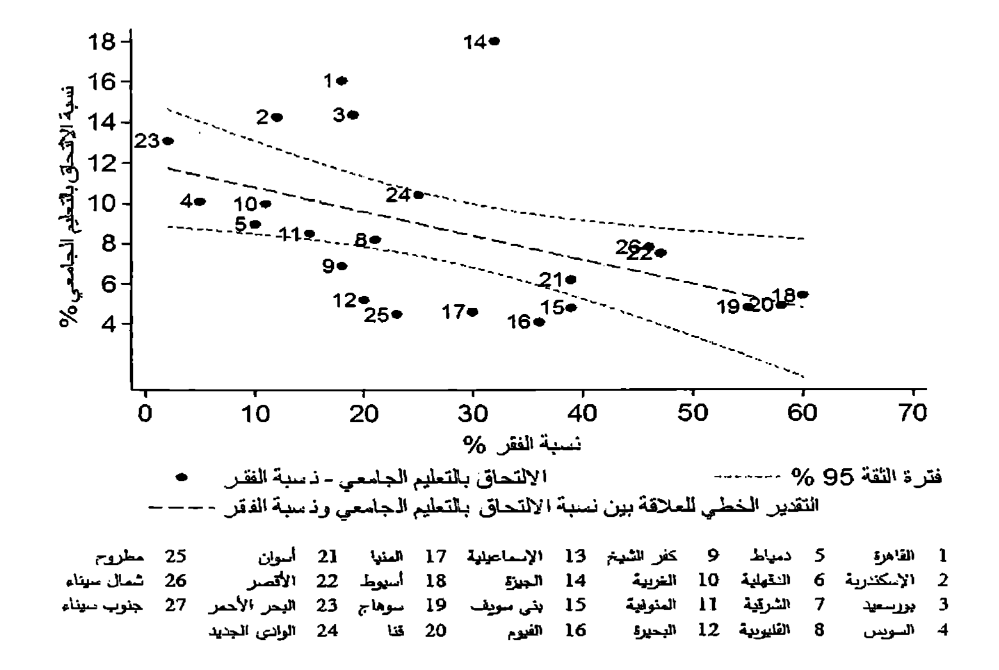
شكل (٧) العلاقة بين معدلات (من يقرأ ويكتب، الالتحاق بالتعليم الابتدائي) ونسب الفقر في المحافظات، ٢٠١٢/٢٠١٣



شكل (٨) العلاقة بين معدلات التعليم (الاعدادي والثانوي) ونسب الفقر في المحافظات، ٢٠١٢/٢٠١٣.



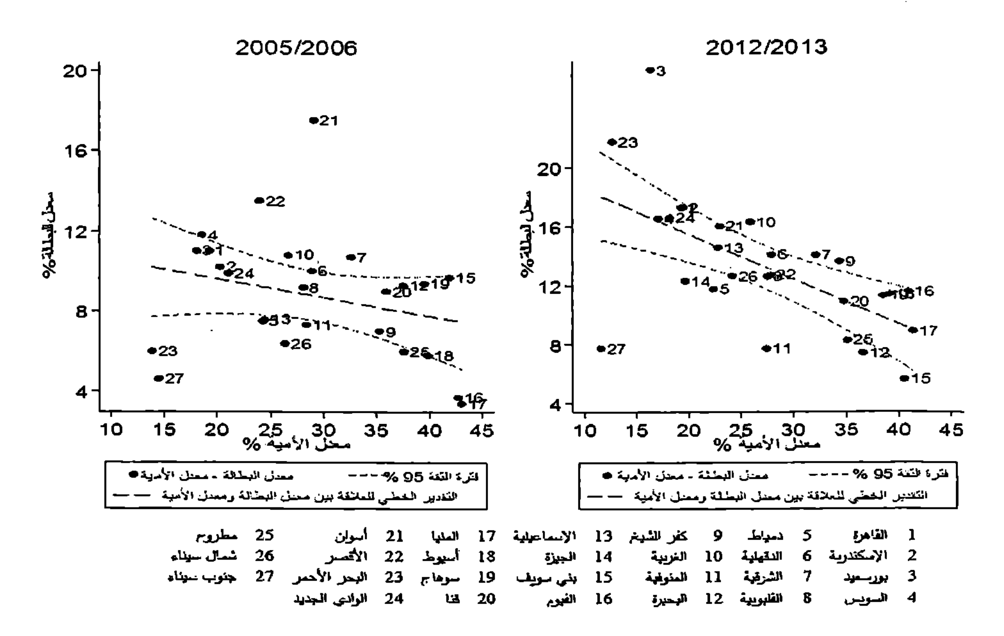
شكل (٩) العلاقة بين معدلات التعليم الجامعي ونسب الفقر في المحافظات، ٢٠١٢/٢٠١٣



٣-٢ التعليم ومعدلات البطالة

يأتي تحليل العلاقة بين التعليم ومعدلات البطالة في إطار دراسة أهمية التعليم في مكافحة الفقر، وذلك لما للتعليم من دور في توفير فرص عمل قادرة على توفير مصدر دخل دوري للأفراد المتعلمين. فيبدو للوهلة الأولي وجود علاقة طردية بين الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم وارتفاع معدلات التشغيل في المجتمع بما يساهم في دفع عجلة النمو الصناعي إلى الأمام. وبالرغم من أهمية الدور الذي يلعبه التعليم في تحسين قدرات وانتاجية الايدي العاملة، إلا ان علاقته بتوفير فرص عمل غير واضحة على الصعيد المصري. فبصفة عامة نلاحظ ارتفاع معدلات البطالة في المحافظات التي تنخفض فيها معدلات الأمية. فبالنظر إلى توزيع معدلات البطالة كنسبة من القوة العاملة عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦، نجد أن المحافظات الحضرية شهدت أعلي معدلات البطالة، والتي بلغت كمتوسط نحو ١١%، يصاحبها أقل معدلات أمية، قدرت كمتوسط بنحو ١٩%. وفي المقابل، فقد شهدت محافظات الوجه القبلي والبحري معدلات بطالة أقل نسبيا، حيث قدرت في نفس العام بنحو ٩% كمتوسط لتلك المحافظات. إلا أن تلك المحافظات شهدت معدلات مرتفعة نسبيا من الأمية والتي قدرت بنحو ٣٠% و٣٦% لمحافظات الوجه البحري والقبلي، على التوالي. فعلي مستوي المحافظات الحضرية، فقد تجاوزت معدلات البطالة ١١% في كل من القاهرة، السويس، بورسعيد، في حين بلغت معدلات الأمية بتلك المحافظات نحو ١٩%، ١٨.٦%، ١٨%، على التوالي. وفي الاسكندرية، فقد انخفض قليلا معدل البطالة ليبلغ نحو ١٠% وكانت نسبة الأمية بها نحو ٢٠%. والشكل (١٠) يوضح العلاقة بين معدلات الأمية ومعدلات البطالة على مستوي محافظات الجمهورية خلال الفترة بين ٢٠٠٥-٢٠١٣.

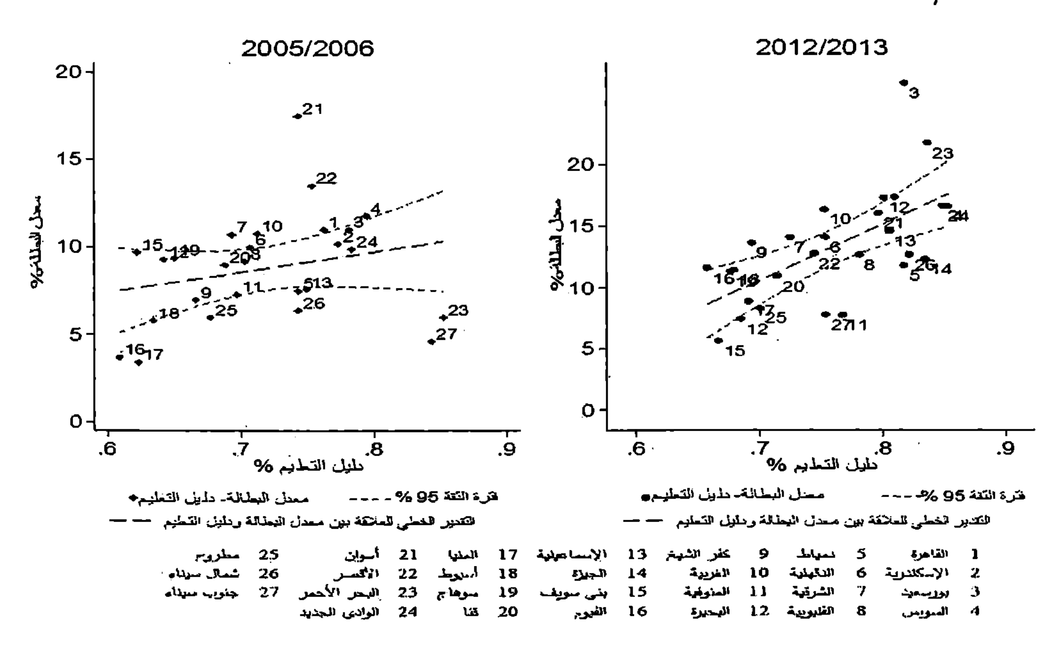
شكل (١٠) العلاقة بين معدلات البطالة ومعدلات الأمية في المحافظات، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠١٢/٢٠١٣



وبالنسبة لمحافظات الوجه القبلي، فكانت أقل معدلات بطالة في محافظات المنيا، الفيوم، وأسيوط، والتي قدرت بنحو ٣.٤%، ٣.٧%، ٥.٨%، على التوالي. وبالرغم من انخفاض معدلات البطالة بتلك المحافظات، إلا انه يلاحظ ارتفاع معدلات الأمية بها والتي قدرت بنحو ٤٣%، ٤٢.٧%، ٣٩.٨%. وفي المقابل، فقد شهدت محافظتا أسوان والأقصر أعلي معدلات بطالة قدرت بنحو ١٧.٥% و١٣.٥%، على التوالي. وكانت معدلات الأمية بهما منخفضة نسبيا حيث بلغت نحو ٢٩% و٢٤%، على التوالي. وعلى مستوي محافظات الوجه البحري، كانت أقل معدلات البطالة من نصيب محافظات كفر الشيخ والمنوفية وقدرت معدلات الأمية بهما نحو ٣٥% و٢٨%، على التوالي. وكانت أعلي معدلات بطالة في محافظات الغربية والشرقية والدقهلية والتي تجاوزت ١٠% وكانت معدلات الأمية بتلك المحافظات نحو ٢٦.٧%، ٣٢.٦%، ٢٨.٩%، على التوالي.

وبالنظر لدليل التعليم، وهو مؤشر مركب من معدلات معرفة القراءة والكتابة ومن نسبة الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي، نجد أن المحافظات التي تتسم بقيم مرتفعة لدليل التعليم بها معدلات بطالة مرتفعة، في حين أن المحافظات التي شهدت قيما منخفضة لدليل التعليم، اتسمت بانخفاض معدلات البطالة بها، كما هو مبين في شكل (١١).

شكل (١١) العلاقة بين معدلات البطالة ودليل التعليم في المحافظات، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠١٢/٢٠١٣



وبصفة عامة، نجد ان فئة العاطلين تتركز في مجموعات السكان ذات التعليم المتوسط، والتعليم الجامعي وفوق
الجامعي وخاصة في المناطق الحضرية. ولعل ذلك يرجع وبصفة اساسية إلى عدم وجود خطة شاملة لربط مخرجات العملية التعليمية بمتطلبات سوق العمل في مصر. وهنا تبرز الفجوة بين العرض، والمتمثل في الاعداد المتنامية من خريجي المعاهد والجامعات، وبين الطلب في سوق العمل. فكما يبين جدول (١٤)، بلغ متوسط نسبة أعداد المتعطلين من حاملي الشهادات المتوسطة خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠١٣، نحو ٥٤% من أجمالي المتعطلين بتلك الفترة. في حين بلغ متوسط نسبة أعداد المتعطلين من حاملي الشهادات الجامعية وفوق الجامعية نحو ٣٠%.

جدول (١٤) نسب البطالة وفقا لمستوى التعليم خلال الفترة بين ٢٠٠٥-٢٠١٣

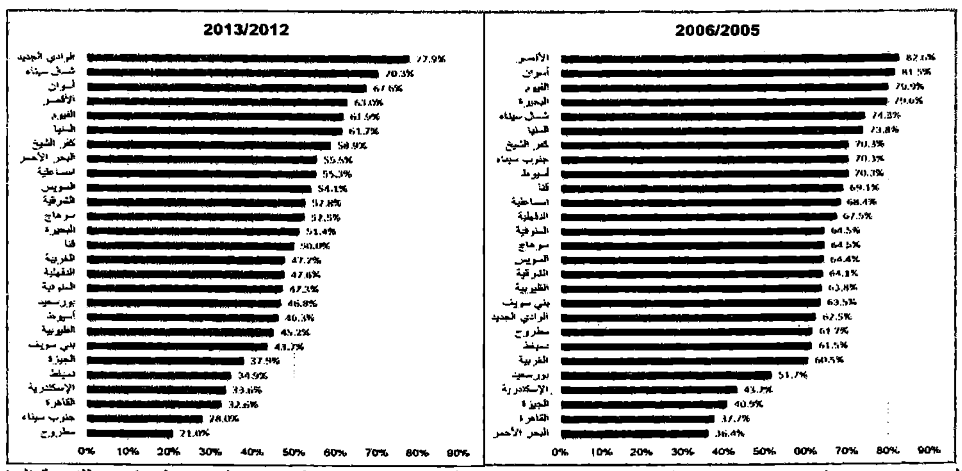
السنة	أمي	يقرأ ويكتب	أقل من المتوسط	متوسط	فوق المتوسط	جامعي وفوق الجامعي
200٥/200٦	1.45	1.66	2.72	61.71	5.81	26.68
200٧/200٨	1.27	1.09	2.66	59.12	7.16	28.70
200٩/201٠	3.58	2.18	3.82	54.17	6.84	29.41
201٠/201١	4.22	1.10	3.32	46.06	8.90	36.40
201٢/201٣	2.93	3.59	10.36	49.83	5.03	28.94
متوسط الفترة	2.69	1.92	4.57	54.18	6.75	30.02

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، سنوات مختلفة.

وإذا حاولنا تحليل توزيع معدلات البطالة بين المتعلمين من أصحاب الشهادات المتوسطة والجامعية وفوق الجامعية، وفقا لبيانات تقرير التنمية البشرية المصري، نلاحظ ارتفاع معدلات البطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة والجامعية منذ التسعينات من القرن الماضي، حيث قدرت معدلات البطالة بين تلك الفئة من المتعلمين نحو ٣٢% من حاملي الشهادات المتوسطة ونحو ١٤% من خريجي الجامعات في عام ١٩٩٣. في حين بلغت معدلات البطالة عام ١٩٩٩ بين حاملي الشهادات المتوسطة والجامعية نحو ١٨% لحاملي الشهادات المتوسطة ونحو ١١% لخريجين الجامعات، وفي عام ٢٠٠٢، بلغت حجم البطالة لحاملي الشهادات المتوسطة نحو ٢٠% ونحو ١٤% لخريجي الجامعات. في حين ان تلك النسب ارتفعت في عام ٢٠٠٥ لتصل نحو ٢٧% لخريجي الجامعات ونحو ٦٢% لحملة الشهادات المتوسطة.

وبالنسبة لتوزيع معدلات البطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة، نلاحظ ارتفاع معدلات البطالة في المحافظات الحدودية ومحافظات الوجه القبلي خلال العامين ٢٠٠٨/٢٠٠٧ و٢٠١٣/٢٠١٢. حيث بلغ أعلي متوسط لمعدل البطالة في المحافظات الحدودية ٦٦% في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧ ونحو ٥١% في عام ٢٠١٣/٢٠١٢. بينما احتلت محافظات الوجه القبلي المرتبة الثانية، حيث بلغت معدل البطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧ نحو ٦٤% ونحو ٥٤% في عام ٢٠١٣/٢٠١٢. وفي المقابل انخفضت النسب السابقة في كل من محافظات الوجه البحري والمحافظات الحضرية، حيث بلغ معدل البطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة في محافظات الوجه البحري نحو ٥٨% و٤٩% خلال العامين ٢٠٠٨/٢٠٠٧ و٢٠١٣/٢٠١٢، على التوالي. وتأتي المحافظات الحضرية كأقل محافظات بها معدلات بطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة حيث بلغت نحو ٤٣% و٤٢% خلال العامين المذكورين، على التوالي. والشكل (١٢) يوضح تلك النسب على مستوي محافظات الجمهورية.

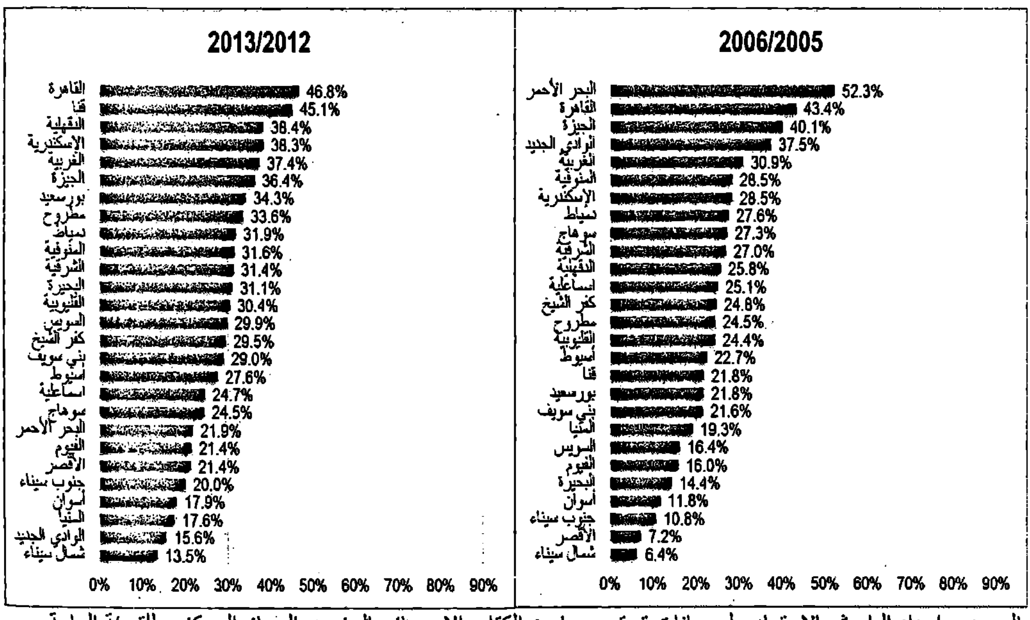
شكل (١٢) توزيع العاطلين من حملة الشهادات المتوسطة على مستوي محافظات الجمهورية، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠١٢/٢٠١٣



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، سنوات مختلفة.

أما فيما يتعلق بتوزيع العاطلين من حاملي الشهادات الجامعية وفوق الجامعية، فنلاحظ ارتفاع معدلات البطالة في المحافظات الحضرية ومحافظات الوجه البحري مقارنة بمحافظات الوجه القبلي والمحافظات الحدودية. حيث بلغت متوسط نسبة البطالة بين حملة الشهادات الجامعية وفوق الجامعية في المحافظات الحضرية نحو ٣٧% في كل من العامان ٢٠٠٧/٢٠٠٨ و٢٠١٢/٢٠١٣. بينما بلغت تلك النسبة نحو ٣٤% و٣٢% في محافظات الوجه البحري خلال العامان المذكوران، على التوالي. وفي المقابل اتسمت نسبة البطالة بين خريجين التعليم الجامعي وما بعد الجامعي في محافظات الوجه القبلي بالانخفاض النسبي، حيث بلغت نحو ٢٦% في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ونحو ٢٧% في عام ٢٠١٢/٢٠١٣. وكانت أقل نسب بطالة بين خريجين التعليم الجامعي وما بعد الجامعي من نصيب محافظات الحدود والتي بلغت نحو ١٩% و٢١% في العامين المذكورين، على التوالي. وقد يرجع الانخفاض النسبي لمعدلات البطالة بين حاملي الشهادات الجامعية وفوق الجامعية في محافظات الوجه القبلي ومحافظات الحدود جزئيا إلى قبول حاملي الشهادات الجامعية بتلك المناطق للعمل بأنشطة في غير مجال تخصصهم التعليمي، وهو أحد أشكال البطالة الهيكلية. والشكل (١٣) يوضح تلك النسب على مستوي محافظات الجمهورية.

شكل (١٣) توزيع العاطلين من حملة الشهادات الجامعية وفوق الجامعية على مستوي محافظات الجمهورية، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠١٢/٢٠١٣



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، سنوات مختلفة.

وبالنظر إلى مستويات البطالة وفقا لمستويات التعليم ودرجة الفقر بالمحافظات، نجد أنه خلال الفترة بين ٢٠٠٥-٢٠١٣، وجدت علاقة طردية بين مستوي الفقر ومستويات البطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة، حيث بلغ متوسط نسبة البطالة في المحافظات الأكثر فقرا نحو ٥٩%، تليها المحافظات متوسطة الفقر بنسبة ٥٣% ثم المحافظات الأقل فقرا بنسبة

٥٢.٦%. ويرجع ذلك بالأساس إلى ارتفاع معدلات البطالة بين حاملي الشهادات المتوسطة في محافظات الوجه القبلي والمحافظات الحدودية. بينما كانت نسبة البطالة مرتفعة بين حاملي الشهادات الجامعية وفوق الجامعية في المحافظات الأقل فقرا ومتوسطة الفقر مقارنة بالمحافظات الأكثر فقرا، حيث بلغت معدل البطالة نحو ٣٢% للمحافظات الأقل فقرا و٣١.٧% للمحافظات متوسطة الفقر خلال الفترة بين ٢٠٠٥-٢٠١٣. والجدول (١٥) يوضح توزيع المتعطلين وفقا لمستوي التعليم ودرجة الفقر خلال سنوات متفرقة.

جدول (١٥) توزيع المتعطلين وفقا لمستوي التعليم وحالة الفقر، سنوات مختلفة

حالة الفقر	السنة	أمي	يقرأ ويكتب	أقل من المتوسط	متوسط	فوق المتوسط	جامعي وفوق الجامعي
الأكثر فقرا	2005/2006	1.73	0.60	0.88	68.02	6.06	22.70
	2007/2008	0.95	1.03	2.28	59.68	6.83	29.23
	2010/2011	1.19	0.78	2.42	59.66	9.12	26.84
	2012/2013	3.90	1.98	9.82	54.80	5.18	26.34
متوسط الفقر	2005/2006	1.24	0.58	2.07	63.42	6.86	25.84
	2007/2008	1.59	0.61	1.57	57.88	6.15	32.21
	2010/2011	1.50	1.33	4.06	47.03	8.36	37.73
	2012/2013	3.10	4.04	8.48	49.80	5.07	29.51
الأقل فقرا	2005/2006	1.79	1.58	3.09	64.12	5.71	23.72
	2007/2008	0.85	1.49	2.85	55.63	8.23	30.94
	2010/2011	2.05	1.27	3.81	39.75	9.90	43.22
	2012/2013	1.88	4.39	8.91	46.60	5.48	32.73
الإجمالي	2005/2006	1.68	1.22	2.50	64.70	5.99	23.92
	2007/2008	1.15	1.05	2.23	57.55	7.09	30.94
	2010/2011	1.64	1.14	3.45	47.84	9.24	36.70
	2012/2013	3.05	3.42	9.06	50.67	5.22	29.28

المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، سنوات مختلفة.

٣-٣ التعليم الفني ومستويات الفقر في مصر

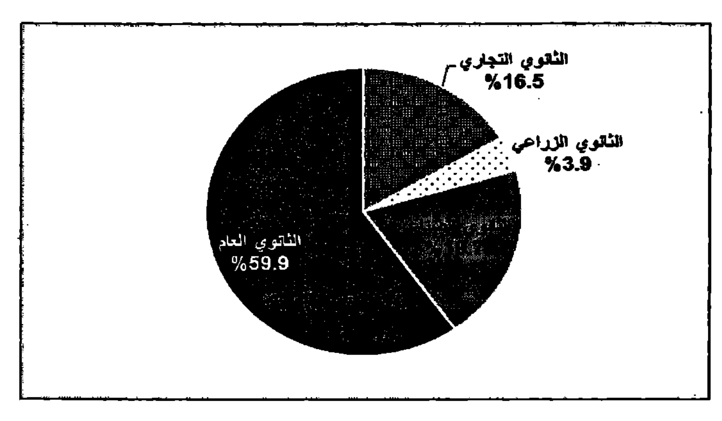
يعتبر التعليم الفني أحد أهم محاور تطوير استراتيجية التعليم في مصر. ويهدف التعليم الفني بالأساس إلى إيجاد مسار مواز لمرحلة الثانوية العامة يمكن الدارسين به للالتحاق المباشر بسوق العمل من خلال مسار تعليم مدته ثلاث أو خمس سنوات. ويتيح التعليم الفني فرصة إعداد فنين ماهرين قادرين على المنافسة في الأسواق المحلية والعالمية. ويمكن إيجاز أهداف التعليم الفني، كما حددته الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي ٢٠١٤-٢٠٣٠ وما تم التأكيد عليه في دستور ٢٠١٤، في النقاط التالية:

- دعم التعليم الفني باعتباره أداة لتحقيق برامج التنمية الشاملة في مصر،
- إعداد قوة عاملة ماهرة تستطيع ان تخدم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة،

- تنمية القدرات الفنية لدي الدارسين في مجالات الصناعة، الزراعة، والتجارة عن طريق مدهم بأدوات التكنولوجية الحديثة.

وتمثل أعداد المدارس العاملة في التعليم الفني حتى عام ٢٠١٢/٢٠١٣ نحو ٤٠% من إجمالي المدارس العاملة في مرحلة التعليم الثانوي، كما في الشكل (١٤). حيث بلغ أجمالي أعداد مدارس التعليم الفني ١٩٢٩ مدرسة، موزعة كالاتي: ٩٤٧ مدرسة تعمل في مجال الثانوي الصناعي، ١٨٨ مدرسة تعمل في مجال الثانوي الزراعي، ٧٤٩ مدرسة تعمل في مجال الثانوي التجاري. فقد وصلت نسبة مدارس التعليم الثانوي الصناعي نحو ١٩.٧% من أجمالي مدارس المرحلة الثانوية، يليها مدارس التعليم الثانوي التجاري بنسبة نحو ١٦.٥%. وكانت أقلها نسبة مدارس التعليم الثانوي الزراعي حيث بلغت نحو ٣.٩% من أجمالي مدارس المرحلة الثانوية.

شكل (١٤) التوزيع النسبي للأعداد المدارس الاجمالية في التعليم الثانوي كنسبة من إجمالي المدارس، ٢٠١٢/٢٠١٣



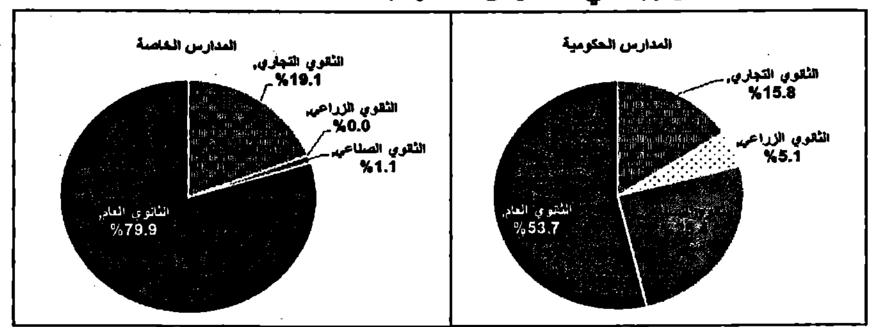
المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢/٢٠١٣.

وقد بلغ متوسط أعداد المدارس لكل ١٠٠ ألف نسمة نحو ٤٢ مدرسة في التعليم الفني مقابل ٦٢ مدرسة في التعليم الثانوي العام. وبالنظر لتوزيع أعداد تلك المدارس على مستوي المحافظات، نجد متوسط أعداد مدارس الثانوي العام في المحافظات الحدودية والمحافظات الحضرية كانت الأعلى، حيث بلغت نحو ١٢٨ مدرسة و١٠٠ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة علي التوالي. بينما انخفضت نصيب الفرد من المدارس الثانوي العام في محافظات الوجه البحري والوجه القبلي، حيث بلغت نحو ٥٥ و٤٩ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة، على التوالي. وفيما يتعلق بالتعليم الفني، فكان وضع المحافظات الحضرية هو الافضل، حيث بلغت معدل المدارس بها ١٢٢ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة. بينما بلغت في محافظات الوجه البحري والمحافظات الحضرية نحو ٤٧ و٣٧ مدرسة، على التوالي. وكانت أقل نصيب للفرد من تلك المدارس في محافظات الوجه القبلي بنحو ٣٤ مدرسة لكل ١٠٠ ألف نسمة.

ونلاحظ أن النسبة الأكبر من المدارس في مجال التعليم الفني هي مدارس حكومية، حيث أن مشاركة القطاع الخاص ضعيفة بها، حيث بلغت نحو ٢٠%، مقارنة بنحو ٤٦% مشاركة

الحكومة في إنشاء المدارس في مجال التعليم الفني. والشكل (١٥) يوضح نسبة مشاركة الحكومة والقطاع الخاص في مرحلة الثانوية العامة والثانوي الفني. حيث نجد أن عدد المدارس الحكومية في الثانوي الصناعي بلغت نحو ٢٥.٤%، وفي الثانوي الزراعي بلغت نحو ١٥.٨%، وفي الثانوي التجاري بلغت نحو ٥%.

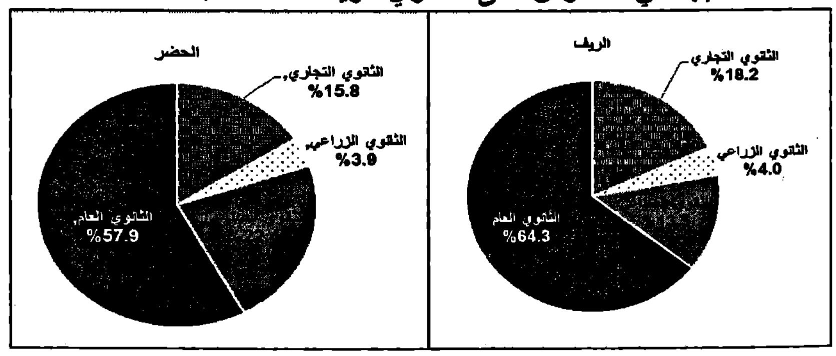
شكل (١٥) التوزيع النسبي للأعداد المدارس الحكومية والخاصة في التعليم الثانوي كنسبة من إجمالي المدارس الحكومية، ٢٠١٢/٢٠١٣



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢/٢٠١٣.

وبالنسبة لتوزيع مدارس التعليم الفني علي مستوي الحضر، مقارنة بالريف، فقد بلغت نسبة مدارس التعليم الفني بها نحو ٤٢% مقارنة بنحو ٣٥.٦% في الريف. والشكل (١٦) يوضح التوزيع النسبي لمدارس التعليم الفني في الريف والحضر. وبالمقارنة بالريف، فقد كانت مدارس التعليم الثانوي الصناعي في الحضر أعلي من مثيلتها في الريف، حيث بلغت نسبتها ٢٢.٤% من أجمالي مدارس الثانوي في الحضر. في حين كانت مدارس الثانوي الزراعي أعلي في الريف بنسبة ١٨% مقارنة بالحضر والتي بلغت نحو ١٥.٨%. واقتربت نسبة التعليم الثانوي التجاري في كلا من الريف والحضر.

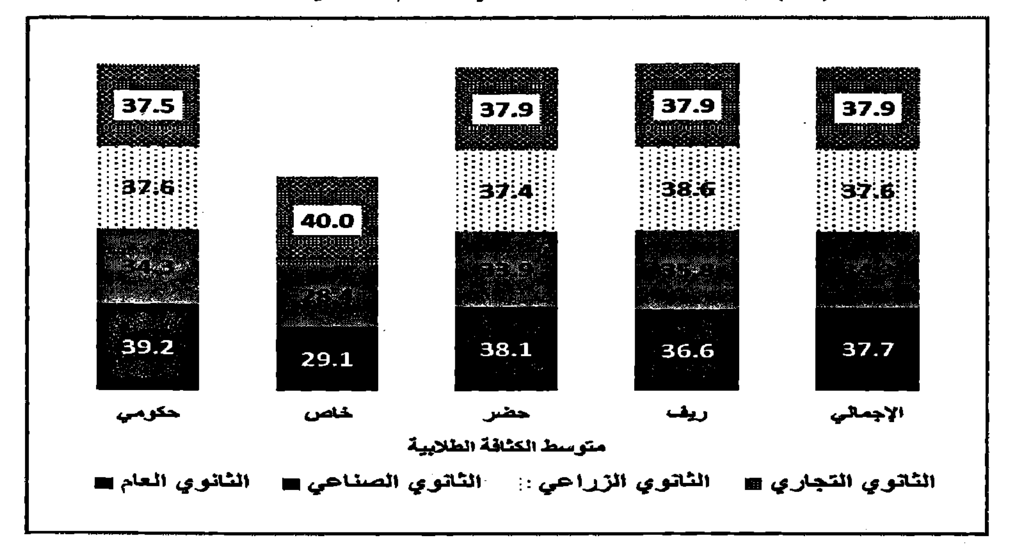
شكل (١٦) التوزيع النسبي للأعداد مدارس الريف والحضر في التعليم الثانوي كنسبة من إجمالي المدارس على مستوي الريف، ٢٠١٢/٢٠١٣



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢/٢٠١٣.

وفيما يتعلق بالكثافة الطلابية، كمؤشر لجودة العملية التعليمية، نلاحظ أن الكثافة الطلابية في مرحلة التعليم الثانوي العام بلغت نحو ٣٧.٧ طالب لكل فصل، في حين بلغت الكثافة الطلابية في مرحلة التعليم الثانوي الصناعي نحو ٣٤.٣ طالب لكل فصل بينما ارتفعت النسبة قليلا في التعليم الثانوي الزراعي والثانوي التجاري لتبلغ نحو٣٧.٦ و٣٧.٩ طالب لكل فصل، كما يوضحه شكل (١٧).


شكل (١٧) متوسط الكثافة الطلابية في التعليم الثانوي، ٢٠١٢/٢٠١٣



المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تم تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢/٢٠١٣.

وفيما يتعلق بتوزيع الكثافة الطلابية في التعليم الحكومي والخاص. نجد أن الكثافة الطلابية لمدارس التعليم الثانوي العام الحكومي كانت أعلي من مثيلتها في التعليم الخاص بزيادة قدرها نحو ٣٤%. وفي التعليم الثانوي الفني، نجد أن الكثافة الطلابية في التعليم الثانوي الصناعي الحكومي كانت أعلي بنحو ٢٠.٧% عن مثيلتها في المدارس الخاصة. وقد بلغت أكبر كثافة طلابية في المدارس الخاصة في مرحلة التعليم الثانوي التجاري بزيادة نحو ٦.٧% عن مثيلتها في المدارس الحكومية.

ومن الملاحظ أن الدولة حاليا تعتمد في سياستها التعليمية على التركيز على التعليم الثانوي العام وذلك يتمثل في الانخفاض النسبي في انشاء المدارس الثانوية الفنية وعدد الملتحقين بتلك المدارس. بالإضافة إلى انخفاض مشاركة القطاع الخاص في تطوير التعليم الفني. فعند تقيم محافظات مصر وفقا لحالة الفقر بها، بالاعتماد علي مسح ميزانية الاسرة ٢٠١٢/٢٠١٣، فيمكنا تقسيم المحافظات إلي ثلاث فئات وفقا لحالة الفقر بها: الأكثر فقرا، وتشمل تنازليا محافظات اسيوط، قنا، سوهاج، الاقصر، شمال سيناء، أسوان، بني سويف، الفيوم، المحافظات ذات الفقر المتوسط، وتشمل تنازليا محافظات الجيزة، المنيا، الوادي الجديد، مطروح، القليوبية، البحيرة، بورسعيد، القاهرة، كفر الشيخ، والمحافظات الأقل فقرا، وتشمل تنازليا محافظات الاسماعيلية، المنوفية، الدقهلية، الشرقية، الاسكندرية، الغربية،

دمياط، السويس، البحر الأحمر. فنجد أن نسبة التعليم الثانوي العام على مستوي الجمهورية بلغت نحو ٥٤.٥%، مقارنة بنحو ٢٣.٨%، ٥.٥%، ١٦.٣% للتعليم الثانوي الصناعي والزراعي والتجاري على التوالي، كما يبينه جدول (١٦).

جدول (١٦) توزيع نسب مدارس التعليم الفني والثانوي العام وفقا لحالة الفقر في المحافظات، ٢٠١٢/٢٠١٣

حالة الفقر	ثانوي عام	ثانوي صناعي	ثانوي زراعي	ثانوي تجاري
الاقل فقرا	55.3	22.4	4.4	17.8
الفقر المتوسط	١57.	22.3	٥5.	15.1
الاكثر فقرا	51.0	26.6	6.5	15.8

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢/٢٠١٣.

ومن الملاحظ انخفاض نسبة التعليم الزراعي علي وجه الخصوص. وعند مقارنة التوزيع النسبي لتلك المدارس وفقا لمستويات الفقر في المحافظات نجد أن نسبة التعليم الثانوي العام كانت الأقل على مستوي المحافظات الأكثر فقرا، حيث بلغت نحو ٥١%. بينما ارتفعت النسبة لنحو ٥٧% و٥٥% على مستوي المحافظات متوسطة الفقر والأقل فقرا. وفيما عدا الثانوي التجاري، كانت نسبة المدارس الفنية الأعلى في المحافظات الأكثر فقرا في الثانوي الصناعي والثانوي الزراعي، حيث بلغت نسبة المدارس بهما نحو ٢٦.٦% و٦.٥% على التوالي. بينما بلغت نسبة مدارس الثانوي الصناعي والثانوي الزراعي في المحافظات متوسطة الفقر نحو ٢٢% و٥.٥%، على التوالي. وبلغت النسب السابقة نحو ٢٢% و٤% على مستوي المحافظات الأقل فقرا. بينما كانت نسبة إنشاء مدارس الثانوي التجاري هي الأعلى في المحافظات الأقل فقرا بنسبة ١٧.٨% واقتربت تلك النسبة في المحافظات متوسطة الفقر والأكثر فقرا، حيث بلغت في المتوسط نحو ١٥.٥%.

وبالنظر إلى أعداد التلاميذ الملتحقين بالتعليم الثانوي العام والتعليم الثانوي الفني، كما يوضحه جدول (١٧)، نجد أن بلغ متوسط التحاق الطلاب بالتعليم الثانوي العام نحو ٤١% في حين بلغ متوسط التحاق الطلاب في التعليم الثانوي الفني، الصناعي والزراعي والتجاري، نحو ٥٩% من أجمالي الطلاب الملتحقين في مرحلة الثانوية. والارقام السابقة تشير إلى أن اهتمام الدولة بتوفير المدارس للتعليم الفني، كما أوضحنا سابقا، لا يعكس حجم الطلاب الملتحقين بالتعليم الفني.

جدول (١٧) توزيع نسب تلاميذ التعليم الفني والثانوي العام كنسبة من أجمالي التلاميذ في المرحلة الثانوية وفقا لحالة الفقر في المحافظات، ٢٠١٢/٢٠١٣

حالة الفقر	ثانوي عام	ثانوي صناعي	ثانوي زراعي	ثانوي تجاري
الاقل فقرا	46.79	28.60	5.67	18.93
الفقر المتوسط	43.13	29.99	8.08	18.80
الاكثر فقرا	33.19	35.14	8.53	23.14

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢-٢٠١٣.

وبالنظر إلى توزيع الطلاب على محافظات الجمهورية وفقا لحالة الفقر، يلاحظ أن أقل عدد من الملتحقين في مرحلة التعليم الثانوي العام كان في المحافظات الأكثر فقرا، حيث

بلغت النسبة نحو ٣٣% من الطلاب الملتحقين في مرحلة التعليم الثانوي العام والفني، وذلك مقارنة بنحو ٤٣% و٤٧% في المحافظات متوسطة الفقر والأقل فقرا، على التوالي. وعكس الاتجاه السابق، نجد أن أعداد الطلاب الملتحقين في الثانوي الصناعي والزراعي والتجاري كانت الأعلى في المناطق الأكثر فقرا، حيث بلغت نسبتهم نحو ٣٥%، ٨.٥% و٢٣%، على التوالي. وذلك مقارنة بمستويات التحاق الطلاب في التعليم الفني في المحافظات متوسطة الفقر والأقل فقرا. حيث بلغت مستويات التحاق الطلاب في التعليم الفني في المحافظات متوسطة الفقر نحو ٣٠%، ٨%، ١٨% في الثانوي الصناعي والزراعي والتجاري، على التوالي. بينما كانت أقل نسب التحاق للطلاب في التعليم الفني في المحافظات الأقل فقرا، حيث بلغت نسب التحاق الطلاب في التعليم الصناعي والزراعي والتجاري نحو ٢٨.٥%، ٥.٥%، ١٩%، على التوالي.

وبالنظر إلى مؤشر أعداد التلاميذ لكل معلم في كل مرحلة تعليمية، كأحد المؤشرات الهامة لقياس جودة التعليم، وعلاقتها بفقر المحافظات. فبصفة عامة كانت معدلات الطلاب لكل مدرس أفضل بكثير في مرحلة التعليم الثانوي، والتي بلغت في المتوسط نحو ١٣ طالب لكل مدرس، مقارنة بنظيرتها في التعليم الابتدائي، والتي بلغت في المتوسط نحو ٢٣ طالب لكل مدرس وفقا لبيانات ٢٠١٢/٢٠١٣. ونجد أن أفضل هذه المعدلات هي من نصيب الثانوي العام والثانوي الصناعي والذي بلغت نحو ١٣ طالب لكل مدرس و٩ طلاب لكل مدرس علي التوالي، كما هو موضح بجدول (١٨).

جدول (١٨) توزيع نسب تلاميذ لكل معلم علي مستوي التعليم الفني والثانوي العام وفقا لحالة الفقر في المحافظات

حالة الفقر	ثانوي عام	ثانوي صناعي	ثانوي زراعي	ثانوي تجاري
الاقل فقرا	11.55	7.35	11.02	14.39
الفقر المتوسط	13.27	9.85	19.51	18.71
الاكثر فقرا	12.74	10.61	14.78	18.92

المصدر: حساب الباحث بالاعتماد على بيانات تجميعها من الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٢-٢٠١٣.

وبالنظر إلى معدلات الطلاب لكل مدرس، فكان المعدل أفضل في المحافظات الأقل فقرا في مرحلة الثانوية العامة حيث بلغ المعدل نحو ١٢ طالب لكل معلم. فيما ارتفع ذلك المعدل في المحافظات متوسطة الفقر والاكثر فقرا ليبلغ نحو ١٣ طالب لكل معلم. وفيما يتعلق بالتعليم الفني، فنجد أن أفضل تلك المعدلات كانت من نصيب الثانوي الصناعي والتي كانت أفضلها في المحافظات الأقل فقرا بمعدل طلاب لكل معلم بلغت نحو ٧ طلاب.

٤.السياسات المقترحة

أن تطوير التعليم يرتبط ارتباطا وثيقا بتخفيض حدة الفقر ويعتبر عاملا اساسيا للحراك الاجتماعي بين فئات المجتمع الأفقر، بما يمكن تلك الفئات الاجتماعية من الخروج من دائرة الفقر. ويستلزم لذلك تحسين إمكانيات التعليم الحكومي المجاني المتاح للجميع وخاصة في مراحله الاساسية ودعم إمكانات التعليم الثانوي الفني والعام وربطهما بسوق العمل. وضرورة اعتماد المخطط الاقتصادي على معايير تتميز بالعدالة التوزيعية عند

صياغته للسياسات الخاصة بالإنفاق على قطاع التعليم. وعليه لابد من اتباع استراتيجية شاملة تهدف إلى تطوير التعليم في مراحله المختلفة وضمان تحقيق مستوي تعليمي يتوافق مع المعايير الدولية لجودة التعليم بما يضمن الاتي:

- العمل على تحقيق تعليم شامل للجميع،
- ضمان عدالة في توزيع مدخلات العملية التعليمية بحيث تعطي الأولوية للمناطق الأكثر فقرا،
- إنشاء مدارس قريبة من القري الفقيرة وذلك نظرا لان ارتفاع نفقات التعليم تعتبر عاملا فعالا في ارتفاع نسب التسرب بين الأسر الأكثر فقرا.

ولا يمكن تنفيذ تلك الخطة بدون وجود رؤية واضحة مبنية على احتياجات المحافظات الفعلية وليس من خلال رؤية تحددها الحكومة على المستوى المركزي. فهناك ضرورة لإعطاء دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني بدعمها ماليا وتنظيميا بما يمكنها من الإشراف على مخرجات العملية التعليمية بما يضمن تلبية الاحتياجات التعليمية على المستوي المحلي. بالإضافة إلى ذلك، لابد من تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في صياغة أي خطط متعلقة بالتعليم وخاصة في صياغة الخطط التعليمية المتعلقة بالمناطق الأكثر فقرا.

هناك ضرورة ملحة لزيادة مخصصات الإنفاق الموجه للتعليم، فالزيادات السنوية المخصصة لقطاع التعليم تعتبر محدودة واغلبها زيادات نقدية يتلاشى آثرها الإيجابي مع زيادات الأسعار. وبالرغم من مجانية التعليم، إلا أن التكلفة الحقيقية للتعليم على الأسر الفقيرة تعتبر كبيرة وتستحوذ على نسبة كبيرة من دخلها. ولذلك لابد من تخفيف العبء على تلك الأسر بتوفير دعم مالي لها خصوصا في مرحلة التعليم الأساسي لتلبية احتياجاتها الخاصة بنفقات الكتب والأدوات المدرسية.

وعليه فلابد من وضع استراتيجية شاملة تضمن مبدأ المشاركة المجتمعية وتأخذ في اعتبارها النقاط السابق ذكرها في مراحل التعليم المختلفة، على النحو التالي:

في مجال التعليم الابتدائي

لابد من دعم إنشاء مدارس قريبة من المناطق السكنية للفئات الفقيرة في القري وخاصة في المناطق الأكثر فقرا في مصر، وعلي وجه الخصوص صعيد مصر، نظرا لانخفاض مؤشرات جودة التعليم بها.

نظرا لان التكاليف المرتبطة بالعملية التعليمية للفئات الفقيرة لا تتمثل فقط في الرسوم المدرسية المنخفضة نسبيا، ولكنها تتضمن أيضا تكلفة الدروس الخصوصية وتكلفة التنقل للمدارس والتي تعتبر من أهم العوائق لاستمرار الطلاب في العملية التعليمية وتساهم بشكل كبير في ارتفاع نسبة التسرب من العملية التعليمية، لذلك فلابد من منح بعض المزايا العينية والنقدية للفئات الفقيرة، مثل إعطاء حوافز تفوق للمتميزين في تلك المرحلة التعليمية.

لابد من إعادة النظر في تطوير المناهج التعليمية في مرحلة التعليم الابتدائي وربط المناهج التعليمية بأدوات التكنولوجية الحديثة، بما يمكن الافراد المتعلمين من اكتساب مهارات لازمة لأعداد المتعلمين لمرحلة التعليم الفني أو الثانوي. بحيث يشعر الأفراد المتعلمين في تلك المرحلة من جدوى التعليم في المراحل المبكرة للعملية التعليمية.

لابد من وضع خطة متوسطة وطويلة المدي يوضح بها التوسع في إنشاء المدارس بما يتناسب مع معدلات النمو السكاني.

في مجال التعليم الثانوي

لابد من إعادة النظر في الهدف من التعليم الثانوي، بحيث يتم تفعيل دور التعليم الفني كمرحلة داعمة لمتطلبات سوق العمل، بما يتضمنه من التركز على التدريب المهني للمتعلمين بتلك المرحلة وفقا لاحتياجات سوق العمل.

في مجال التعليم الجامعي

لابد من اتباع استراتيجية تعتمد علي ربط التعليم الجامعي بسوق العمل من حيث توفير ادوات تعليمية حديثة لتدريب الطلاب والتركيز على الجانب المهارى للطلاب وليس على التحصيل الدراسي.
لابد من إعادة التفكير في منظومة الدعم الخاصة بالتعليم الجامعي، بحيث تعتمد على نظام المنح مع إعطاء مزايا للفئات الفقيرة وتطبيق فكرة التصاعد في المصاريف وفقا لمدي تفوق الطالب العلمي.
لابد من مراعاة العدالة التوزيعية في إنشاء الجامعات بما يتناسب مع معدلات الكثافة السكانية في المحافظات المختلفة.
لابد من تفعيل معايير جودة للعملية التعليمية تلتزم بها كل الجامعات، بحيث تتناسب جودة التعليم بالجامعات بكل المناطق الجغرافية.

المصادر والمراجع

أولاً: - اللغة الاجنبية

Baulch, Bob, and John Hoddinott. "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries." *Journal of Development Studies* 36, no. 6 (2000): 1-24.

Becker, Gary S. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education.* Chicago: National Bureau of Economic Research, 1975.

Grootaert, Christiaan , Ravi Kanbur, and Gi-Taik Oh. *The Dynamics of Poverty- Why Some People Escape from Poverty and Others Don't.* Policy Research Working Paper(1499), The World Bank-Social Policy and Resettlement Division, 1995.

Knight, John, Li Shi, and Deng Quheng. "Education and the Poverty Trap in Rural China." *The Centre for the Study of African Economies EconomiesWorking Paper Series 281*, 2008: 281.

National Center for Educational. *Education Development: National Report of Arab Republic of Egypt from 1990-2000.* Cairo - Egypt: National Center for Educational Research and Development (NCERD), 2001.

Rolleston, Caine. "Educational Access and Poverty Reduction: The Case of Ghana 1991–2006." *International Journal of Educational Development* 31 (2011): 338–349.

Schultz, Theodoore W. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review* 1, no. 2 (1961): 1–17.

Tarabini, Aina, and Judith Jacovkis. "The Poverty Reduction Strategy Papers: An Analysis of a Hegemonic Link between Education and Poverty." *International Journal of Educational Development* 32 (2012): 507–516.

The Institute of National Planning. *The Egypt Human Development Report.* Cairo: United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2010,2008, 2005,2004,2003, 2001,1999,1995.

The World Bank. *Education.* n.d. http://www.worldbank.org/ (accessed September 2014).

UNESCO. *Education Transforms Lives.* France: UNESCO, 2013.

—. *MEDIA SERVICES.* 10 16, 2012. http://www.unesco.org/ (accessed February 20, 2015).

Unicef. *Egypt.* 2005. http://www.unicef.org/egypt/education.html (accessed June 2014).

UNISCO. "Building Human Capacities in Least Developed Countries to Promote Poverty Eradication and Sustainable Development." Turkey: UNISCO, 2011.

—. *Education and Poverty Reduction.* 2001. http://www.unesco.org/ (accessed September 2014).

United Nations Development Program& Ministry of Economic Development of Egypt. *Egypt's Progress Twoards Achieving the Millennium Development Goals.* Cairo: UNDP Egypt, 2010.

University of Oxford. *Measuring Multidimensional Poverty: Insights from Around the World.* Oxford: Oxford Department of International Development, 2010.

ثانياً:- اللغة العربية

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء .*الكتاب الأحصائي السنوي لعام 2013-2014.* القاهرة :الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء.2014 ,

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء .*بحث الدخل والأنفاق والاستهلاك* .القاهرة : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء،٢٠١٣.

أمين ,خالد زكريا .*تقييم دور الحكومة المركزية فى تمويل الخدمات على المستوى المحلى* . القاهرة :شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب،٢٠٠٨.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .*تقرير التنمية البشرية المصري* .القاهرة :برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب القاهرة،٢٠١٠.

وزارة التخطيط والتعاون الدولي .*الخطة القومية لمضاعفة الدخل -إطار إستراتيجي لفترة عشر سنوات 2012-2022.* القاهرة :وزارة التخطيط والتعاون الدولي، لجنة التخطيط،٢٠١٢.

وزارة التربية والتعليم .*الكتاب الأحصائي السنوي لعام 2012/2013.* القاهرة :وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٣.

وزارة التربية والتعليم .*الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي 2014-2030.* القاهرة : وزارة التربية والتعليم2014 , .

وزارة المالية .*موازنة الجهاز الاداري 2013/2014.* القاهرة :وزارة المالية،٢٠١٤.

الفصل الثالث

التعليم والفقر: التجارب الدولية والسياسات المقترحة

د. مروة بلتاجي*

- د.مروة بلتاجي، أستاذ مساعد الإقتصاد بكلية الإقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة.



مقدمة

يعد الفقر من أخطر المشاكل على مستوى العالم، والذي تعاني منه معظم الدول، وتضعها ضمن أهم أولوياتها باعتباره من أهم التحديات الأساسية. وهناك عدة تعريفات للفقر، والمشكلة تكمن هنا في أن في تعدد التعريفات يؤدي إلى تعدد التقديرات، وبالتالي عدم القدرة على تحديد فئة الفقراء بسهولة. وهناك شبه اتفاق على أن الفقر يعني الحرمان بأشكاله المختلفة، بمعنى عجز الأفراد عن إشباع احتياجاتهم الأساسية والذي يترتب عليه التدني في المستوى التعليمي والمستوى الصحي والسكني، ولارتباط الفقر بالتعليم بشكل كبير؛ نجد أن نسبة كبيرة من الفقراء حول العالم أميون، لا يجيدون القراءة والكتابة، وهو الأمر الذي يوضح مدى خطورة مشكلة الفقر، ومدى تأثيرها على التعليم.

تنبع أهمية الدراسة من خطورة وتفاقم مشكلة الفقر في مصر. إن السبيل الوحيد للحد من الفقر هو تبني السياسات الملائمة، والتي من شأنها تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي مع تقليل الفجوات داخل المجتمع بين كافة الفئات والشرائح من خلال تحقيق العدالة في توزيع الفرص. فالفقر من الظواهر الاجتماعية الخطيرة ذات الأبعاد المتعددة والتي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالتنمية، ومن هذا المنطلق فإن العلاقة وطيدة بين الفقر والسياسات العامة للدولة سواء كانت اقتصادية أو صحية أو تعليمية. ولهذا السبب كان من الضروري تقديم بعض تجارب الدول الناجحة للتعرف علي الدروس المستفادة من هذه الدول، والتعرف علي كيفية وضع رؤية مستقبلية لهذه السياسات التعليمية التي من شأنها تقليل حدة الفقر في مصر، وهذه هي النقاط الأساسية التي تسعى هذه الدراسة لتناولها من خلال دراسة تجربة التعليم في الصين، وبعض تجارب دول أمريكا اللاتينية، وعلي وجه الخصوص تجربة المكسيك والبرازيل.

وقد أكدت الدراسات علي أن ضعف المستوي التعليمي يعد من أهم أسباب الفقر، فهناك علاقة وطيدة بين الفقر والأمية؛ لأن الشخص الفقير لن يستطيع أن يحصل علي القدر الكافي من التعليم.كما أن التعليم غير المناسب قد لايؤهل الفرد للحصول علي وظيفة في سوق العمل، ولذلك قد يصبح التعليم أحد أسباب الفقر والبطالة بدلاً من أن يكون الأداة الرئيسية في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي

ومن ناحية أخري، فإن التعليم و التدريب له علاقة مباشرة بتقليل الفقر؛ فكلما ارتفع المستوي التعليمي، كلما انخفض مستوى الفقر، فالتعليم و التدريب يخفف من مستوى الفقر المدقع، و هذا ما تركز عليه معظم الدول من خلال الاستثمار في رأس المال البشري، وتخصيص الموارد اللازمة للإنفاق على التعليم و التدريب، إلي جانب تطوير أساليب ومناهج التعليم. فالتنمية البشرية لا تقاس بما هو اقتصادي فقط، ولكنها تشمل أيضًا جوانب صحية وتعليمية وثقافية واجتماعية وسياسية وبيئية. وعلى هذا فإن بناء القدرات البشرية من خلال الاستثمار في رأس المال البشري مع توفير فرص استغلال هذه القدراتيعد من أهم الطرق لتخفيف حدة الفقر.

التجارب الدولية

كما ذكر سابقاً، تعد مشكلة الفقر من أبرز المشكلات التي يترتب عليها تبعات تسهم في تخلف أغلب المجتمعات، ويمكن مكافحة الفقر من خلال الاهتمام بالتعليم؛ فالتعليم هو أهم سياسة لمحاربة الفقر، فالشعب المتعلم ذو المهارات العالية يمكن أن يحصل على فرص عمل ودخل كافي يوفر له عيشاً كريماً. إن ضعف المستوي التعليمي يعد من أهم مسببات الفقر؛ فهناك علاقة عكسية بين الفقر والتعليم، فكلما ارتفع المستوي التعليمي، كلما انخفض مستوى الفقر، والعكس صحيح، حيث أن معدلات الفقر المرتفعة ارتبطت بمستويات التعليم المنخفضة، والحصول على وظائف تدر دخلاً منخفضاً،لا يكاد يكفي للعيش علي حد الكفاف. إذن، التعليم هو الأداة التي يمكن من خلالها مواجهة الفقر. أيضاً، يمكن القول أن إصلاح النظام التعليمي هو جزء من إصلاح اقتصادي وسياسي واجتماعي، وينبغي أن تتصف النظم التعليمية بالمرونة لمواجهة حاجات سوق العمل المتغيرة ولمواجهة المشكلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

يمكن القول أنه، لم تؤد جهود التنمية أو زيادة معدلات النمو المرتفعة التي كانت تعلن عنها الحكومات المصرية إلى تقليل نسبة الفقر كما هو موجود في تجارب الدول الأخرى مثل الصين والهند، ففي عام ١٩٩٠/١٩٩١ كان معدل الفقر ٢٤,٢%، وظل هذا المؤشر في تحسن حتى وصل في عام ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى ١٩,٤%، وسجل في عام ١٩٩٩/٢٠٠٠ نسبة ١٦,٨%، ثم ارتفع هذا المؤشر ليصل إلي ١٩,٦% في عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، وبذلك تتقارب نسب الفقر فيما بينها عند المقارنة بين نسب الفقر في مرحلتي ١٩٩٥/١٩٩٦ ، ٢٠٠٤/٢٠٠٥. ويمكن تفسير ذلك بوجود خلل في توزيع الثروة، أما بيانات عام 2015 فتشير إلى ارتفاع معدل الفقر إلى حوالي ٢٦.3% (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي، أعداد متفرقة).

تجربة التعليم في الصين

الصين هى أكثر دول العالم سكاناً، حيث يبلغ عدد سكانها حوالي ١,٣ مليار نسمة، وتشرف الصين على أكبر نظام تعليمي في العالم، إذ أن عدد اللذين يتلقون التعليم تجاوز ٢٠٠ مليون نسمة. وكانت البداية الحديثة للاهتمام بالتعليم في عام ١٩٤٩، وهو ما واكب اندلاع الثورة الصينية وقيام دولة الصين الحديثة، فقد أرادت الحكومة آنذاك إصلاح النظام التعليمي، فلم يكن الكثيرون من أفراد الشعب الصيني يحصلون على قسط واف من التعليم، بل كان مقصوراً على فئة بعينها من أبناء الأسر الإقطاعية دون غيرهم من عامة الشعب. وكان الهدف الأساسي لإصلاح النظام التعليمي هو توفير قوى عاملة مدربة تفي بحاجات الأهداف التنموية للشعب الصيني (CEC, 2014).
ومع حلول عام ١٩٥٤ م أصبح التعليم حقاً مكفولاً لكل أفراد الشعب الصيني بموجب الدستور، ولضمان تمتع الجميع بهذا الحق قامت الحكومة الصينية بتشييد المؤسسات التعليمية والثقافية اللازمة إلا أن المواد الدراسية لم تكن على المستوى العلمي والتكنولوجي المطلوب، وهو ما جعل كثيراً من الطلبة يتركون الدراسة لإحساسهم أن محتوى المواد التعليمية لا يتوافق وقدراتهم ولا يشبع حاجاتهم.
وفي عام ١٩٥٨ م جاءت أول محاولة منظمة من جانب الحكومة لإعادة هيكلة العملية التعليمية لتتماشى مع متطلبات الاقتصاد القومي، إلا أنها باءت بالفشل بسبب عدم التنسيق بين مختلف عناصر العملية التعليمية، بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية التي تعرضت لها الصين ما بين نهاية عام ١٩٥٨ وعام ١٩٥٩ وكانت النتيجة التخلي عن سياسة الإصلاح التعليمي مؤقتاً حتى تم تبني سياسة إصلاح تعليمية حقيقية في عام ١٩٦٠ تضع في اعتبارها الاستفادة من التكنولوجيا التعليمية، وإيجاد

أنواع متعددة من الدراسة مثل الدراسة بالمراسلة أو من خلال برامج الراديو والتلفزيون، بالإضافة إلي التعليم الإليكتروني بالمدارس، وذلك ضمن ما أطلق عليه التي الثورة الثقافية (Tsang, 2000).
وفي عام ١٩٧٧ اتبعت الصين سياسة إصلاح تعليمية موسعة، من خلال إقرار مرحلة التعليم الأساسي كمرحلة إلزامية، وتغيير المناهج التعليمية وطرق التدريس، إلي جانب استخدام التكنولوجيا الحديثة في التعليم مثل استخدام أجهزة الكمبيوتر وإنشاء وحدات تعليم سمعية، وتم إنشاء مؤسسات تعليمية لإعداد المعلمين بهدف تدريبهم على استخدام التكنولوجيا وطرق التدريس الحديثة ، ومع بداية الثمانينيات أصبح النظام التعليمي من أهم العوامل التي تؤثر بالإيجاب على التنمية الاقتصادية.

وقد وجهت سياسة الإصلاح إهتماما خاصا للمناطق الريفية خصوصاً وأن جزء كبيرا من سكان الصين يسكنون المناطق الريفية، ولكن عددا كبيرا من سكان الريف لم يستكملوا تعليمهم الأساسي بسبب معاناتهم من الفقر المدقع وارتفاع تكاليف التعليم الأساسي، لذلك اهتمت الصين بدعم التعليم في الريف مع توفير الأجهزة التعليمية الضرورية، وتبنت برامج لإنشاء المكتبات بالمدارس الريفية حتى تصبح الكتب في متناول جميع الطلاب بالمناطق الريفية. كما اهتمت الحكومة الصينية بتنمية التعليم في المناطق النائية والفقيرة، بالإضافة إلى المناطق التي تسكنها الأقليات (De Brauw and Rozelle, 2007).
بالإضافة إلي ما سبق، اهتمت الصين أيضاً بتطوير الخدمة التعليمية المقدمة للأطفال، فأنشأت وحدة لجمع الأموال من عدة مصادر يتم تخصيصها لتعليم الأطفال، وتعمل هذه الوحدة على تشجيع الحكومة الصينية والمحليات على جمع أكبر قدر من الموارد المالية حتى يمكن زيادة عدد الفرص التعليمية المتاحة للأطفال. ولقد أحرزت الصين تقدماً ملحوظاً في مجال تعليم الأطفال، بفضل الجهود المشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني.

ويمكن القول أن الفقر يقف حائلاً أمام عدد كبيرامن الأطفال في الصين في الاستمرار في التعليم، ولذلك قامت الحكومة الصينية بمساعدة هؤلاء الأطفال لينالوا حقهم الطبيعي في التعليم، وذلك بتقديم برامج مساعدة الفقراء على الالتحاق بالمدارس، وفي الوقت نفسه اتخذت الإجراءات الضرورية لمساعدة المتسربين من التعليم من هؤلاء الأطفال على العودة إلى المدرسة واستكمال تعليمهم. ففي عام ١٩٨٩ قامت مؤسسة الصين لتنمية الشباب بإنشاء مشروع الأمل في بكين وهو يقوم بتقديم منح مالية طويلة الأجل للأطفال الذين تسربوا من التعليم في المناطق الفقيرة بسبب الظروف الاقتصادية، وفي أحيان كثيرة يقدم هذا المشروع المساعدات المالية التي تنفق على بناء المدارس أو إصلاحها أو لشراء الأدوات والكتب المدرسية (Tsang, 2000).
وبنهاية عام ١٩٩٥ استطاع مشروع الأمل جمع ٦٩٠ مليون يوان مقدماً بذلك مساعدات مالية إلى ٢٥,١ مليون طفل ليكملوا تعليمهم الأساسي، وتمويل بناء ٢٠٠٠ مدرسة ابتدائية تابعة للمشروع، وأقرت الحكومة قانون حماية الأطفال المعوقين، ولوائح وقوانين تعليم المعوقين، كما ركزت على تطوير مبادئ وطرق التدريس لتتناسب وظروف الأطفال المعوقين. فمن منطلق اهتمام الصين بتعليم الأطفال المعوقين تم إنشاء مدارس خاصة بهم وصل عددها إلي ١٣٧٩ مدرسة، ووضعت مناهج دراسية تتواءم مع ظروفهم، وسمح لبعض هؤلاء الأطفال المعوقين بالانضمام إلى المدارس العامة في حالات معينة بعد إنشاء فصول خاصة بهم في تلك المدارس (CEC, 2014).

وأيضاً، يمكن القول أن الحكومة قد عالجت مشكلتي الأمية والتسرب من التعليم من خلال إنشاء المدارس المتنقلة في مناطق الرعي والمناطق النائية لتمكين جميع الطلاب من الالتحاق بالتعليم الابتدائي، والارتقاء بمستوى المدارس في المناطق الريفية وتخفيف عدد سنوات الدراسة في هذه

المناطق للحد من التسرب. بالإضافة إلي توفير الدعم المادي للمدارس الابتدائية، ودعم الطلبة الفقراء مادياً.
كما أولت الحكومة الصينية اهتماماً كبيراً بإعداد المعلم من خلال تدريب المعلمين الجدد وتشجيع خريجي المدارس الثانوية المتميزين على الالتحاق بمعاهد المعلمين، وتنظيم برامج التدريب العملي في أثناء العطلات المدرسية، ووضع وتنفيذ خطط تنمية المواهب والقدرات التعليمية لدى المعلمين، وتوفير وسائل الاتصال الحديثة في بث المواد التدريبية الخاصة بالمعلمين، وربط زيادة الراتب للمعلم بعدد سنوات التدريب التي ينجزها، وإصلاح نظام المرتبات في الأجهزة التعليمية ورفع مرتبات المعلمين بصفة خاصة، إلي جانب تقديم خدمات اجتماعية عالية المستوى للمعلمين.

المراحل التعليمية في الصين

أولاً: التعليم ما قبل الابتدائي

يمكن القول أن النظام التعليمي في الصين يشمل مراحل تعليمية مختلفة، أولها مرحلة الروضة، وهي تقبل الأطفال من سن ثلاث سنوات وتنتهي مع بلوغ الطفل ست سنوات. وتشجع الحكومة الصينية المؤسسات الحكومية والمنظمات الكبرى والأفراد على فتح روضات، وفي المناطق الريفية توجد روضات مركزية في كل مركز، أما في القرى فتوجد فصول صغيرة تستخدم كروضات. وتعد مرحلة رياض الأطفال مرحلة غير إلزامية و غير مجانية و مكلفة مادياً، ويوجد بها اهتمام كبير بالأطفال المبدعين، حيث تهدف هذه المرحلة إلى تنمية الطفل بشكل متكامل، و تشجيع العمل بروح الفريق، حيث يقسم الأطفال إلى مجموعات متجانسة تبعاً لأعمارهم. ومناهج هذه المرحلة متنوعة، وتنقسم إلي تربية وطنية، رياضيات، إلي جانب الأعمال اليدوية (KPMG, 2010).

ثانياً: التعليم الابتدائي

وتعد مرحلة التعليم الابتدائي جزء أساسيا من التعليم الإلزامي الذي يقضي باستمرار الطالب في تلقي العلم لمدة ٩ سنوات، يدرس فيها اللغة الصينية – العلوم الطبيعية – الرياضيات – الفن والرياضة- العلوم الإنسانية – العلوم الطبية – الجغرافيا. ويهدف التعليم الابتدائي إلي تنمية قدرات الأطفال، ومشاركتهم في العمل الجماعي، توفير حرية التعبير للأطفال وممارسة الهوايات، بالإضافة إلي تعزيز حب الوطن والشعب واحترام العلم وتقدير المعلمين.
وكانت لجنة التعليم التابعة للدولة، ووزارة المالية قد خصصتا دعما ماليا بوساطة الحكومة المركزية، بالإضافة إلى الدعم المالي المقدم من الحكومات المحلية لإنفاقه على تنفيذ مشروع التعليم الإلزامي القومي في المناطق الريفية خلال الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٠. وقدرت هذه المخصصات المالية آنذاك بحوالي ١٠ مليارات يوان، ويعمل هذا المشروع على تحسين أوضاع المدارس في المناطق الفقيرة (KPMG, 2010).

ويمكن القول أن التعليم الابتدائي قد تطور في العقود الأخيرة نتيجة إتباع بعض السياسات منها:

- الارتقاء بمستوى التعليم في المناطق الريفية.
- التركيز على الجانب الروحي و احترام العلم.
- وضع التعليم الابتدائي تحت إشراف السلطات المحلية.
- تطبيق سياسة تطوير التعليم الوطني فيما يتعلق بالمناهج و الامتحانات.

ثالثاً: التعليم الثانوي

تمتد مدة التعليم الثانوي في الصين لمدة ست سنوات، وتنقسم المرحلة الثانوية إلي المرحلة الثانوية المتوسطة، والمرحلة الثانوية الراقية. وتصنف حسب التخصصات إلى **المدارس الأكاديمية**، والتي تشمل الدراسات الأكاديمية تمهيدًا لدخول الجامعة، **والمدارس المهنية**، وتشتمل علي الدراسات المهنية، **والمعاهد الثانوية المتخصصة للغات**.

وتشارك الجامعات في وضع مناهج المرحلة الثانوية، ويشتمل المنهج علي مواد أساسية إجبارية ومواد أخري اختيارية، وتتميز الدراسة بأنها تتكون من التعليم الأكاديمي الأساسي بالإضافة إلى التعليم المهني والتقني. ومن أهم ملامح التعليم الثانوي أن العلاقة وطيدة بين التعليم بمعناه الأكاديمي، وبين سوق العمل.

إذن التعليم الثانوي، ينقسم إلى جزأين :التعليم المتوسط الذي يستمر لمدة ثلاث سنوات يدرس خلالها الطالب الكيمياء والفيزياء والأحياء وتاريخ الصين وتاريخ بعض الدول الأجنبية والجغرافيا،بالإضافة إلى دراسة اللغة الإنجليزية باعتبارها اللغة الثانية. أما التعليم الثانوي العام فمدته أيضاً ثلاث سنوات ويتم تدريس المواد نفسها التي تم تدريسها في التعليم المتوسط مع إضافة علم النفس والسياسة والفنون الجميلة، والطلبة الذين يتفوقون في مواد بعينها مثل الرياضة والأدب بالإضافة إلى تفوقهم في المواد الدراسية، يسمح لهم بالالتحاق بالتعليم العالي دون اجتياز اختبارات القبول بالجامعات.

وهناك تعليم ثانوي خاص يشتمل على مناهج الدراسة العادية بالإضافة إلى مناهج التعليم الفني والمهني .وتصل مدة هذه المرحلة أحياناً إلى ثلاث سنوات، وأحياناً أخرى أربع سنوات .ومدارس التعليم الثانوي الخاص يدرس فيها الهندسة والزراعة والطب والصحة العامة والمالية والاقتصاد والإدارة والعلوم السياسية والقانون والفنون والتدريس والرياضة البدنية .أما مدارس التعليم الفني فهي تقوم بتدريب العمال متوسطي التعليم (KPMG, 2010).

رابعاً: التعليم العالي

يرجع تاريخ التعليم العالي الصيني الحديث إلى ما قبل مائة سنة، فمؤسسات التعليم العالي في الصين تتكون من الجامعات والمعاهد والكليات وتتراوح مدة الدراسة فيها بين أربعة وخمسة أعوام، ومدة الدراسة بالكليات الخاصة بالتدريب المهني ثلاث سنوات وبعضها تستمر الدراسة بها مدة عامين. وتم إنشاء برنامج تعليمي يتم بمقتضاه منح الدارسين درجة الماجستير والدكتوراه، ولهؤلاء الذين يرغبون في تحسين أوضاعهم الوظيفية والاجتماعية يوفر النظام التعليمي الصيني لهم نظام تعليم الكبار. وتوجد عدة أنواع من الجامعات في الصين؛ منها جامعات عادية ومدارس مهنية على مستوى متقدم. وفي الصين يجب على الطلاب أن يشاركوا في امتحانات عامة قبل التحاقهم بالجامعات. وتحدد وزارة التعليم الصينية أو الدوائر التعليمية على مستوى المقاطعة موضوعات الامتحانات وتقر الحد الأدنى للقبول وفقاً لنتائج الامتحانات. وقد بذلت الدوائر التعليمية الصينية جهودا كبيرة لتطوير التعليم العالي خلال السنوات الاخيرة (CEC, 2014).

وتعد تجربة إصلاح التعليم العالي في الصين تجربة هامة، ففي البداية، كانت مؤسسات التعليم العالي تخضع للإشراف الحكومي، وكان علي الحكومة أن تقوم بتقديم التمويل اللازم لهذه المؤسسات التعليمية ذات العدد الهائل، ولكن كان هناك عجز كبير في توفير المخصصات المالية المطلوبة، كما أن المؤسسات الأهلية لا تقدم مساهمات مالية كافية لسد عجز الحكومة المالي تجاه المؤسسات التعليمية، لذا رأت اللجنة التعليمية أن أفضل حل لهذه الأزمة هو أن تخفف الدولة من قبضتها على

المؤسسات التعليمية، تاركة لها حق الإدارة الذاتية، وأن تسعى المؤسسات التعليمية إلى الحصول على الدعم المالي المطلوب من المجتمع نفسه، وبذلك أصبح على الجامعات أن تتخذ القرارات التي تراها ملائمة لظروفها بما يحقق لها في النهاية أهدافها المرجوة (KPMG, 2010).
فبعض المؤسسات التعليمية وجدت أن أفضل طريقة لإحداث الإصلاح والتطوير المطلوب هو التوسع في خدماتها لتخدم أكثر من مجال، وذلك من أجل زيادة الموارد المالية الذاتية لمؤسسات التعليم العالي، إلى جانب الاندماج مع الشركات والتنظيمات الاجتماعية مما ساعد على سد الفجوة بين الخريجين وسوق العمل، ووفر لها المزيد من الموارد الإضافية، وبذلك أوجدت لنفسها دعماً مالياً من مصدر جديد بالإضافة إلى ما تتلقاه من دعم مالي من الحكومة المركزية والحكومات المحلية.
وهناك منهج أخر اتبعته بعض الجامعات، وهو الاندماج مع جامعة أخرى بهدف الاستفادة المشتركة من إمكاناتهما العلمية والمالية ولتخفيض حجم تكاليف العملية التعليمية، فهما تشاركان كلاهما الأخرى في الاستفادة من المعامل وأعضاء هيئة التدريس والمكتبات الخاصة بهما وتدريب الخريجين.

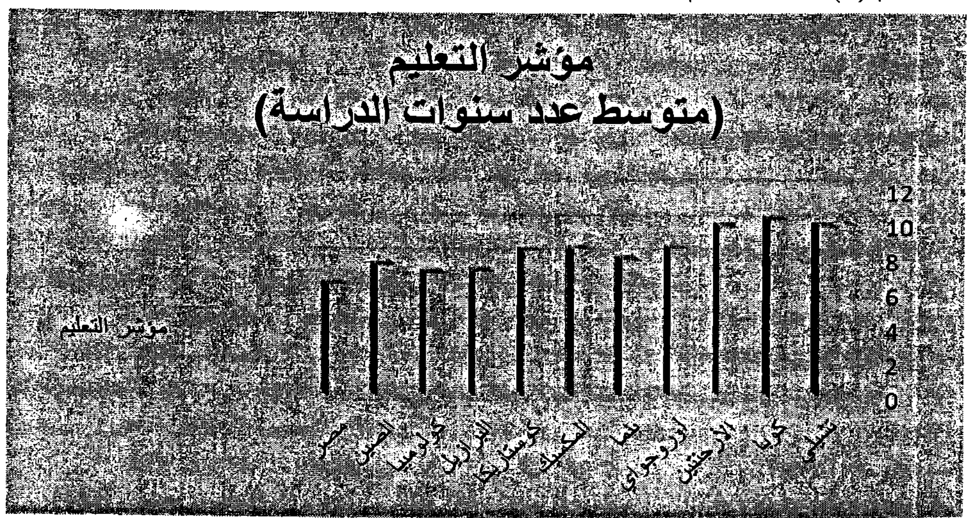
كما شمل إصلاح التعليم العالي إصلاح هيكل المواد الدراسية بالجامعات، لذا قررت لجنة التعليم التابعة للدولة خفض عدد التخصصات بهدف التركيز على التخصصات التي تواكب حاجات المجتمع وسوق العمل والتطور العلمي والتكنولوجي، كما تم الاستعانة بأساتذة أجانب اشتهروا بكفاءتهم العالية فيما يدرسونه ليقوموا بالتدريس في الجامعات الصينية.
ومن أهم الاجراءات التي اتبعتها مؤسسات التعليم العالي بالصين هو فرض رسوم دراسية على الطلبة الصينيين ومضاعفة المبالغ على الطلبة الأجانب. كما شمل إصلاح التعليم العالي في الصين وضع حوافز مالية وإعتبارية للجامعات التي تحتل مراكز علمية متقدمة على نطاق الصين والعالم. ومن أجل رفع مستوى جودة الجامعات الصينية اعتمدت الصين على أسلوب التصنيفات ومقارنة أداء جامعاتها بالجامعات العالمية، ويعد تصنيف شنغهاي الذي يديره معهد التعليم العالي في جامعة شنغهاي جياو تونغ أشهر تلك التصنيفات، وما يميزه عن غيره من التصنيفات العالمية الأخرى أنه يركز على الجانب البحثي بشكل كبير، وهو يهدف إلى خلق جامعة عملاقة على المستوى العالمي، ومن الإجراءات الأخري الإضافية التي اتبعتها الحكومة الصينية في هذا الشأن عدم ربط التمويل الحكومي بحجم الجامعة أو عدد طلابها، بل بمؤشرات نجاحها ومكانتها في سلم تصنيف الجامعات محلياً ودولياً.
وبناء علي ما سبق، يمكن إجمال العوامل المؤثرة على تحقيق انجازات في إصلاح التعليم في الصين في الأستقرار السياسي الذى أدى إلى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، إلي جانب تبني شعار التعليم مدى الحياة لمواجهة النمو السريع للعلوم والتكنولوجيا في جميع أنحاء العالم؛ حيث يعد التعليم من أهم أولويات الدولة، والعمل بمبدأ تفاوت القدرات ؛ ويعني أن الأطفال من مختلف القدرات يجب تعليمهم بطرق مختلفة في ظل منهج واحد، وتطبيق نظام التعليم الإجباري؛ بدعم التعليم الإلزامي في المناطق الفقيرة وفتح مجال جمع التبرعات من أصحاب رؤوس الأموال لدعم التعليم في المناطق الريفية، وتوفير تدريب مهني للأفراد غير القادرين على استكمال التعليم العالي، بالإضافة إلي تحقيق الإدارة اللامركزية للتعليم.

تجارب بعض دول أمريكا اللاتينية

أدركت دول أمريكا اللاتينية أنه لا مخرج من الأزمة الاقتصادية من دون تطوير وإعادة بناء أنظمتها التعليمية؛ ومن ثم فقد تم توجيه السياسات التعليمية لتلبية احتياجات التغيرات الاقتصادية، واستطاعت هذه الدول توظيف مواردها المحدودة في إحداث تنمية بشرية كبيرة، وبالنظر إلي تقرير التنمية البشرية العالمي لعام 2015، يظهر احتلال دول أمريكا اللاتينية لمراكز متقدمة بالنسبة لمؤشر التنمية البشرية الذي يتم حسابه بناء علي ثلاث مؤشرات أساسية: مؤشر الدخل، ومؤشر التعليم، ومؤشر الصحة.

ويظهر من التقرير أن دولة الأرجنتين احتلت المركز 40، وبلغت قيمة المؤشر 0,836، بينما احتلت دولة تشيلي المرتبة 42 من مجموع 188 دولة على مستوى العالم، وبلغت قيمة المؤشر 0,832، وصنفت هاتان الدولتان ضمن الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة جداً. أيضاً، تم تصنيف أوروجواي وبنما وكوبا والمكسيك وكوستاريكا والبرازيل وكولومبيا كدول ذات معدلات تنمية بشرية مرتفعة، وبلغت قيمة مؤشر التنمية البشرية في هذه الدول 0,793، 0,780، 0,769، ٠,٧٥٦، 0,766، 0,755، 0,720 علي التوالي، ويمكن إرجاع هذا الارتفاع في معدلات التنمية البشرية في تلك الدول بصفة أساسية إلى التحسن الملحوظ في مؤشري الصحة والتعليم. ويوضح الشكل رقم (١) مؤشر التعليم لعدد من دول أمريكا اللاتينية، والصين بالمقارنة بدولة مصر؛ حيث يبلغ متوسط عدد سنوات الدراسة ٩,٨ لكل من تشيلي والأرجنتين، ١٠,٢ لدولة كوبا، ٧,٢ للبرازيل، ٧,٥ للصين، بينما يصل هذا المتوسط إلي ٦,٤ بمصر.

الشكل رقم (١): مؤشر التعليم لعدد من دول أمريكا اللاتينية، والصين، ومصر



المصدر: أعد بواسطة الباحثة، وتم الحصول علي البيانات من تقرير التنمية البشرية العالمي لعام ٢٠١٤.

وفيما يلي نستعرض المراحل التعليمية المختلفة وبعض خطوات التطوير في كل مرحلة.

- **مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية**

يعد التعليم في مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية الخطوة الأولى في السلم التعليمي وهو حلقة الوصل الأولية بين المنزل والمؤسسات التعليمية، فالاهتمام بالأطفال ورعايتهم وإلحاقهم بمرحلة رياض

الأطفال يعد مفتاحًا لإعدادهم للتعليم الأساسي وتقديمهم للحياة الاجتماعية والتعليمية، كما أن المعدلات العالية للالتحاق برياض الأطفال تقود غالباً لمعدلات أعلى للالتحاق بالمدرسة الابتدائية.

ويتفاوت, عدد سنوات مرحلة رياض الأطفال من دولة إلى أخرى في أمريكا اللاتينية؛ ففي البرازيل والسلفادور وبنما وبيرو من ثلاث إلي ست سنوات غير إلزامية، وفي كوستاريكا والمكسيك سنتان من ثلاث إلي خمس سنوات غير إلزاميتين، وفي كوبا خمس سنوات تبدأ من الميلاد وحتى سن الخامسة وجميعها غير إلزامية (UNESCO, 2007).
وبصفة عامة فإن مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية تم تطويرها بشكل كبير في دول أمريكا اللاتينية، وشهدت هذه الدول توسعاً كبيراً في نشر مؤسسات رياض الأطفال ومعدلات الالتحاق بتلك المؤسسات خاصة في المناطق النائية، ودون أي تمييز بين الفئات المختلفة، ويلاحظ أن معدلات الالتحاق بمرحلة رياض الأطفال تكون عالية في الدول التي بها برامج قصيرة المدة، حيث يجد الأطفال أنفسهم في حاجة للالتحاق بالسنة التمهيدية قبل بداية الالتحاق بالمستوي التعليمي النظامي.
وتبين معدلات الزيادة في الالتحاق بدور رياض الأطفال في الأرجنتين والبرازيل والمكسيك نجاحًا كبيراً؛ وبشكل عام فإن نسبة كبيرة من الأطفال في عمر الخامسة في قارة أمريكا اللاتينية ملتحقون بمرحلة رياض الأطفال. وفيما يخص دور القطاع الخاص في التعليم في مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية نجد أن البرازيل لديها أكبر نسبة من الأطفال الملتحقين بهذا القطاع (UNESCO, 2007).

- **التعليم الابتدائي**

التعليم الابتدائي في جميع دول أمريكا اللاتينية هو جزء من التعليم الإلزامي والذي يمتد غالبًا حتى نهاية الحلقة الأولى من المرحلة الثانوية (المرحلة المتوسطة)، وفي معظم الدول يطلق على المرحلتين الابتدائية والمتوسطة مرحلة التعليم الأساسي، ومنذ بداية التسعينيات كان الهدف الرئيسي لجميع دول أمريكا اللاتينية هو استيعاب جميع الأطفال في سن التعليم الابتدائي، ورفعت هذه الدول شعار التعليم للجميع، واتخذت جميع الإجراءات المطلوبة لتنفيذ هذا الهدف مع تدعيم الإجراءات اللازمة لتطوير التعليم الأساسي وإعادة هيكلته بما يضمن تحقيق معايير الكفاءة والجودة والإتاحة؛ أي تطبيق مبدأ المساواة في حق الالتحاق به.
ومدة المرحلة الابتدائية هي ست سنوات في معظم دول القارة فيما عدا كولومبيا ومدة هذه المرحلة فيها خمس سنوات، وجمهورية الدومينيكان ومدتها أربع سنوات فقط، ويبلغ معدل الالتحاق بالمرحلة الابتدائية أكثر من ١٠٠% في جميع الدول، كما تمتلك البرازيل أعلى معدل للالتحاق يبلغ ١٥٤%، ويفسر ارتفاع هذا المعدل بأن هناك نسبة كبيرة من التلاميذ يرسبون في السنة الأولى، وأن بعض أولياء الأمور يفضلون أن يعيد أبناؤهم العام الأول، كذلك يرجع هذا الارتفاع إلى الزيادة في أعداد الملتحقين من الأطفال بالصف الأول الابتدائي ممن هم أكبر من سن الدخول إلى المدرسة، وهناك سبع دول قد استطاعت استيعاب جميع الأطفال ممن هم في سن الدخول إلى المرحلة الابتدائية، وهذه الدول هي: الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وكوبا والإكوادور والمكسيك وبيرو (UNESCO, 2007)
.
وتعد نسبة الراسبين أحد المؤشرات الدالة على كفاءة النظام التعليمي وجودته وقد أدى ارتفاع نسب الراسبين إلى زيادة الضغط على المدارس ، وتعد البرازيل الدولة التي بها أكبر نسبة رسوب بين دول القارة ، وتقل نسبة الرسوب في دول أخري مثل بوليفيا وتشيلي وكوبا والإكوادور، ومن الجدير بالذكر أن نسب الرسوب بين التلاميذ الذكور هي أكبر منها بين التلميذات الإناث في جميع دول القارة وهو مؤشر يدل على أن مخرجات التعليم الابتدائي لدى الإناث أفضل منها لدى الذكور (Duryea et al., 2007).

ومن أهم مؤشرات التطوير في مرحلة التعليم الابتدائي أنه:

أ. تم تقديم برامج تدريب للمعلمين في هذه المرحلة، وتم تحسين الأجور التي يتقاضونها، إلي جانب تنمية قدراتهم المهنية والأكاديمية.

ب. تم العمل على زيادة الدعم بكل أنواعه؛ المالي والإداري والأكاديمي للمؤسسات التعليمية.

ج. تم استحداث مقاييس جديدة بهدف استخدامها للتعرف على أبناء الأسر الفقيرة في هذه المرحلة التعليمية من أجل تقديم الرعاية المناسبة لهم وضمان استكمالهم لمراحل التعليم المختلفة.

- **التعليم الثانوي**

يتكون التعليم الثانوي في جميع دول أمريكا اللاتينية من حلقتين أساسيتين: المتوسطة والثانوية، وتمتد الحلقة المتوسطة إلى ثلاث سنوات دراسية في جميع الدول فيما عدا بعض الدول التي تمتد الدراسة فيها إما أربع سنوات أو سنتين، وإذا كان التعليم الابتدائي يمثل المرحلة الأولى من التعليم الأساسي فإن الحلقة الأولى من التعليم الثانوي (المرحلة المتوسطة) تمثل المرحلة التي يبدأ فيها التلاميذ في الاختيار ما بين الدراسة الأكاديمية والدراسة الفنية، كما أن هذه المرحلة هي ضمن سنوات التعليم الإلزامي في معظم دول أمريكا اللاتينية، وبناء على اختيار البرنامج أو شعبة الدراسة في المرحلة المتوسطة يتحدد مسار دراسة الطالب، وهو إما أن يختار ما بين تكملة الدراسة الأكاديمية أو الالتحاق بشعب أخري تلبي حاجات سوق العمل من العمالة الفنية الماهرة المدربة (UNESCO, 2007).

وفي العديد من دول أمريكا اللاتينية فإن سن التعليم الإلزامي يمتد ليشمل المرحلة الابتدائية والحلقة الأولى من التعليم الثانوي (الحلقة المتوسطة) ويختلف الأمر في كل من الأرجنتين وكوستاريكا وباراجواي وبيرو وفنزويلا حيث يقتصر التعليم الإلزامي على المرحلة الابتدائية فقط. وفي الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وتشيلي وكوبا وبيرو وأورجواي تم استيعاب جميع الأطفال ممن هم في سن التعليم الأساسي (بحلقتيه الابتدائية والمتوسطة).

إن نسب الالتحاق في التعليم الثانوي تعد كبيرة في معظم دول أمريكا اللاتينية، وبصفة عامة فقد زادت معدلات الالتحاق بالمرحلة الثانوية في التسعينيات في جميع دول القارة، ومن أبرز هذه الدول كوبا وأورجواي ونيكاراجوا وفنزويلا. وفيما يتعلق بالتحاق الإناث في التعليم الثانوي فإن أعدادهن ترتفع عن أعداد الذكور في إحدى عشرة دولة من أبرزها أورجواي، فيما ترتفع أعداد البنين عن البنات في ثلاث دول فقط هي بوليفيا وجواتيمالا وبيرو (Duryea et al., 2007).

وفيما يخص معدلات الرسوب في التعليم الثانوي فكما هو الحال في التعليم الابتدائي فإن البرازيل بها أعلى نسبة رسوب في التعليم الثانوي، ومن المعروف أن ارتفاع نسب الرسوب في هذه المرحلة وفي غيرها من المراحل التعليمية الأخرى يضيف مزيداً من الضغوط والعبء على المدارس خاصة فيما يتعلق بقضية التمويل، وبصفة عامة فإن أعداد الراسبين من الذكور هي على هذا المستوى أيضا أكبر من أعداد الراسبات من الإناث، الأمر الذي يؤكد أن نواتج التعليم الثانوي أيضاً هي أفضل لدى الإناث.

ومن أهم مظاهر التطوير في التعليم الثانوي:

أ. أن هناك احترام للتنوع العرقي والثقافي داخل هذه المجتمعات، ومن ثم فإن هذه الفروق لا تؤثر على تكافؤ الفرص التعليمية المتاحة للأفراد.

ب. قامت بعض الدول بإعطاء المزيد من الأولوية للتعليم الثانوي بعدما حققت استيعاباً كاملاً للأطفال في المرحلة الابتدائية؛ وقامت بالربط بين التعليم الثانوي واحتياجات سوق العمل.

ج. تم توجيه مزيدً من الاهتمام لقضية التسرب من التعليم؛ حيث قامت بعض الدول باستحداث برامج تعليمية وتدريبية للشباب الذين تسربوا من التعليم.

- **التعليم العالي**

لقد تأثر التعليم العالي في دول أمريكا اللاتينية بالنموذج الأوروبي وخاصة الإسباني والفرنسي، حيث أن بعض الأسر ذات المستوى الاقتصادي والاجتماعي المرتفع كانت ترسل أبناءها للدراسة في الخارج وخاصة في الجامعات الأوروبية، وقد كان لهذه الطبقة دورها الكبير في نشر المدارس التي تقدم التعليم الأجنبي في كثير من الدول، حيث انتشرت ثقافة جديدة مستمدة من أوروبا وأمريكا الشمالية، وترتب على انتشار المدارس الأجنبية زيادة عدد الدارسين من دول أمريكا اللاتينية في الجامعات الأوروبية والأمريكية.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية شهدت أمريكا اللاتينية تعاوناً دولياً مع دول العالم المتقدم، وكانت أنشطة التعاون الدولي تهدف بصفة أساسية إلى مساعدة دول القارة على التنمية الاجتماعية والاقتصادية، كما شملت هذه الأنشطة تقديم منح للدراسة في الجامعات الأوروبية والأمريكية، وكذلك تقديم المشورة الفنية والأكاديمية في مجال التعليم بصفة عامة والتعليم العالي بصفة خاصة، وقد أصبحت دول أمريكا اللاتينية الآن تؤدي دوراً كبيراً في التعليم العالي على المستوى العالمي. وقد زاد عدد الملتحقين بالتعليم العالي في دول أمريكا اللاتينية خلال العقود الأخيرة بشكل كبير جداً، وقد عملت دول أمريكا اللاتينية على التوسع في التعليم العالي من خلال عدة أساليب؛ منها علي سبيل المثال، التوسع في إنشاء الجامعات والمعاهد الحكومية من أجل استيعاب الطلب المتزايد على التعليم العالي، وذلك في الأرجنتين والمكسيك وأوروجواي وفنزويلا (Gazzola and Didriksson, 2008).

ومن أهم مؤشرات تطوير التعليم العالي:

أ. الاهتمام بجودة وكفاءة العملية التعليمية بما يتناسب ومتطلبات العصر، مع غرس القيم الاجتماعية والأخلاقية لدي الطلاب الجامعيين.

ب. استحداث طرق حديثة للتعليم مثل التعليم الالكتروني والتعليم عن بعد، والعمل على التوسع في توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم.

ج. العمل على زيادة المشاركة الشعبية والمجتمع المدني في العملية التعليمية والأنشطة التعليمية المختلفة.

د. الاهتمام بتعليم اللغات الأجنبية من أجل تبادل الخبرات بشكل أفضل.

وفيما يلي سيتم عرض تجربة التعليم في المكسيك والبرازيل بشئ من التفصيل:

تجربة التعليم في المكسيك

تشمل مراحل التعليم في المكسيك عدة مستويات، منها التعليم التمهيدي؛ أي رياض الأطفال، والتعليم الابتدائي، والتعليم الثانوي، والتعليم العالي الذي تتراوح مدته في الجامعات المكسيكية والمعاهد المتخصصة والمعاهد الفنية بين ثلاث وسبع سنوات[١٢].

يعد إصلاح التعليم من بين الأولويات التي حظيت باهتمام كبير من جانب دولة المكسيك، ومن أهم السياسات التي اتبعتها الحكومة المكسيكية للنهوض بالتعليم، القضاء علي أمية الكبار، وتعميم التعليم الابتدائي والتوسع في التعليم الثانوي والعالي، وذلك من خلال زيادة ميزانية التعليم، وبناء المدارس، وتغيير المناهج الدراسية، واستخدام طرق التدريس الحديثة، إلي جانب تدريب المعلمين من خلال مدارس معلمين متحركة أطلقوا عليها اسم رسالات ثقافية، وتتألف من خبراء في التعليم والزراعة والصناعة، وترحل هذه الرسالات في سيارات من ناحية إلى أخرى لجمع المعلمين من أجل تعليمهم وتدريبهم نظرياً وعملياً لمدة ثلاثة أسابيع. ويمكن القول أنه في عام ٢٠٠٤، وصل معدل محو الأمية إلى ٩٧% تحت سن ١٤ سنة، و٩١% فوق سن ١٥ سنة، وحصلت المكسيك علي متوسط درجات ٤٢٤ بالنسبة لمؤشر القراءة في PISA 2012، بينما حصلت دول OECD علي متوسط درجات ٤٩٦.

وفي مطلع التسعينيات، تم دمج الطلبة ذوي الاحتياجات الخاصة في المدارس العادية، وتم دمج المعلمين بمدارس التربية الخاصة مع معلمي المدارس العادية لكي يتم تبادل الخبرات والأفكار وتحسين المهارات الاجتماعية ومساعدة بعضهم البعض (Fletcher et al., 2003).

ومن أهم الدروس المستفادة من تجربة التعليم في المكسيك هي مدارس الريف المكسيكية؛ حيث أنها ليست مجرد مدراس بالمعني المتعارف عليه، فهذه المدارس لها طابع خاص؛ حيث نجح المدرسون في تنفيذ نوع ناجح من المدارس يتصل اتصالاً وثيقاً بالحياة اليومية الاجتماعية كما تعمل على رفع المستوى المعيشي للأفراد. والوظيفة الأساسية لمدارس الريف هي تعليم جميع الأهالي، ولكنها بجانب ذلك تولي لصغار التلاميذ عناية خاصة. هذه المدارس الريفية لا تكتفي فقط بالتعليم الأكاديمي؛ أي النظريات والمعلومات المختلفة، بل تربط ذلك بسوق العمل والحياة الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام؛ حيث تعمل هذه المدارس على خلق الروح الاجتماعية، وبث مبادئ التعاون، والقيام بمشروعات كبيرة لخدمة المجتمع، فقامت هذه المدارس ببناء خزانات كبيرة لتوزيع المياه النقية، وتوليد الكهرباء، وأسست نظام البريد والبرقيات والهاتف، وتحولت هذه المدارس تدريجياً من مدارس ريفية بسيطة تعنى بتعليم مبادئ القراءة والكتابة إلى مدارس ذات أهمية اجتماعية كبيرة لها أثر واضح في تحقيق المساواة والعدالة بين كافة أفراد المجتمع (Santibañez et al., 2005).

أيضاً، من الدروس المستفادة من تجربة التعليم في المكسيك الاهتمام بالتعليم الفني، فمع التوسع الكبير للقطاع الصناعي، اتجهت الدولة للاهتمام بالتعليم الفني وذلك من خلال إعداد وصقل المهارات الفنية للطلاب بالتعليم الابتدائي والثانوي، وتوفير فرص التعليم المجاني لهم. وقد تطور نظام التعليم الفني بشكل كبير في المكسيك، وتم توفير فرص عمل لخريجي المدارس الثانوية والمدارس الفنية في قطاعات الصناعة والخدمات.

---

[١٢] من أقدم الجامعات المكسيكية جامعة الاستقلال الوطنية التي تقع في مدينة مكسيكو سيتي، وأنشئت هذه الجامعة سنة ١٥٥١.

وقد قامت حكومة المكسيك بتوفير المنح التعليمية للأطفال تحت سن ٢٢ سنة حيث يتم تقديم منح نقدية لطلبة المرحلة الابتدائية حتى المرحلة الثانوية وتتراوح قيمة المنحة الشهرية من ١٦ دولار إلي ٦٥ دولار علي حسب المرحلة التعليمية وحسب ما إذا كانت المنحة للذكور أم للإناث؛ حيث تحصل الإناث علي قيمة نقدية أعلي. وفي مجال التغذية تقدم المنح النقدية لكل طفل يتراوح عمره بين أربعة شهور وسنتين، وتبلغ حوالي ١٥ دولار لضمان حصولهم علي التغذية المناسبة، وتستمر المنح للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية حتى عمر ٤ سنوات. وهناك حد أقصي لاستفادة الأسر من المنح النقدية؛ فالأسر التي لديها أبناء في المرحلة الابتدائية تحصل علي منح شهرية بحد أقصي ٩٥ دولار، والأسر التي لديها أبناء في المرحلة الثانوية تحصل علي منح بحد أقصي ١٦٠ دولار. وعلي ضوء هذه السياسات ارتفع عدد الطلاب الملتحقين بالتعليم، وانخفض معدل إصابة الأطفال بالأمراض، وانخفضت معدلات الفقر في المكسيك.

تجربة التعليم في البرازيل

يشرف علي التعليم في البرازيل الحكومة الاتحادية، من خلال الوزارات المختصة، وينقسم النظام التعليمي في البرازيل إلى عدة مراحل (UNESCO, 2010/11; Stanek, 2013) وهي: مرحلة ما قبل المدرسة، وهذه المرحلة اختيارية تماماً، وتهدف إلي تنمية مهارات الأطفال في جميع المجالات الاجتماعية والحركية والمعرفية، والمهارات الاجتماعية، تليها المرحلة الأساسية للتعليم وتقدم مجاناً للجميع من جانب الدولة، وتعد إلزامية للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ إلي ١٤ سنة، والهدف من هذه المرحلة هو تنمية مهارة القراءة والكتابة بشكل أساسي، ويجب أن يكون عمر الطفل ٦ سنوات للتسجيل في هذه المرحلة، وينقسم التعليم الأساسي إلى مرحلتين، الأولي تتكون من خمس سنوات ويدرس فيها التاريخ، الجغرافيا، العلوم، الرياضيات، الفنون و التربية البدنية. أما المرحلة الثانية من التعليم الأساسي فتتكون من أربع سنوات، ويدرس بها بعض اللغات الأجنبية مثل اللغة الاسبانية والإنجليزية، إلي جانب المواد الدراسية الأخرى.

ويلي مرحلة التعليم الأساسي، مرحلة التعليم الثانوي، وتتكون هذه المرحلة من ثلاث سنوات، يتم فيها دراسة الفلسفة، علم الاجتماع، التاريخ، الجغرافيا، الرياضيات، الأحياء، الفيزياء، والكيمياء، إلي جانب اللغات الأجنبية، وأهم ما يميز هذه المرحلة هو التدريب المهني، حيث يتم تقديم الدورات التدريبية المهنية خلال السنوات الثانية والثالثة من التعليم الثانوي.

أما مرحلة التعليم العالي، فتشرف عليها الدولة، وقد أنشئت الجامعات الفيدرالية في الثلاثينيات والأربعينيات والستينيات من القرن الماضي، كما تم إنشاء بعض الجامعات الخاصة في السبعينيات من القرن الماضي. ويكون الالتحاق بالجامعات من خلال إجراء اختبار قبول خاص بالجامعات، وتتبع الجامعات البرازيلية أساليب حديثة في التعليم، حيث تزود الطلاب بالمعارف اللازمة التي تتلاءم مع حاجات سوق العمل ($OECD, 2013_a$). وتحرص الدولة علي صيانة وتجديد المباني التعليمية، وإعدادها إعداداً جيداً، وتزويدها بالمعامل الحديثة، والمكتبات المتطورة[١٣].

ومن أهم المشكلات التعليمية التي يواجهها نظام التعليم في البرازيل مشكلة التسرب من التعليم، فالتلاميذ الذين ينتمون للأسر التي تعاني من الفقر يضطرون إلى ترك المدرسة من أجل الحصول علي فرصة عمل ومساعدة أسرهم. ونظراً لأهمية هذه المشكلة، تم إنشاء عدد من المشروعات التي تهدف إلى مساعدة الأطفال الذين ينتمون للأسر الفقيرة وأطفال الشوارع من الحصول على حقهم في التعليم. ويعد باولو فريري من أهم االعلماء الذين اهتموا بتطوير التعليم، ومساعدة الفقراء علي

---

[١٣] تعد جامعة ساوباولو من أكبر وأفضل الجامعات الحكومية في البرازيل، ويوجد بالجامعة عدد ضخم من المكتبات التي تضم أعداد هائلة من الكتب. وتقدم جامعة سان باولو حوالي ٢٢٩ تخصصاً دراسياً في مختلف الكليات.

حصولهم علي التعليم، حيث كان يرى أن التعليم وسيلة من وسائل القضاء علي الفقر. وتم إنشاء أول مدرسة للفقراء في الستينيات من القرن الماضي[١٤].
ويمكن القول أن الرئيس لويس إيناسيو لولا دا سيلفا ، الذي تولي رئاسة البلاد من ٢٠٠٣ حتي ٢٠١٠ من أكثر الشخصيات التي حققت انجازاً غير مسبوقٌ في جميع المجالات الاقتصادية، السياسية، والتعليمية، حيث ساعد الملايين من الأسر علي الخروج من دائرة الفقر المدقع، كما ساعد آلاف الطلاب الفقراء علي الحصول علي منح دراسية، وأنشأ أكثر من ١٨٠ مدرسة مهنية.

إذن، يمكن القول أن من أهم الدروس المستفادة من تجربة التعليم في البرازيل هي تشجيع التعليم كوسيلة لمكافحة الفقر، حيث قامت الحكومة البرازيلية بمنح مساعدات مالية إلى الأسر الفقيرة لتشجيعها على إرسال أبنائها إلى المدارس. وتستند التجربة البرازيلية إلى برنامج المنحة المدرسية الذي تديره منظمة العمل الدولية بالتنسيق مع البلديات المحلية إستفادت منه في البداية حوالي ١٠٠ ألف أسرة كانت تعيش تحت خط الفقر ولديها أطفال في سن الدراسة الابتدائية. وفي عام ٢٠٠٩، وصل عدد الأسر التي تستفيد من برنامج المساعدات المالية إلي ١٢ مليون أسرة، أي ما يعادل ٩٧,٣ % من إجمالي الأسر المستهدفة (Bruns et al., 2012).

ومن أهم نتائج هذه التجربة:

- إنخفاض عدد الأسر التي تعيش دون خط الفقر.
- انخفاض عدد الأطفال المتسربين من التعليم.
- زيادة الجودة التعليمية، وتحسن الأداء المدرسي.
- تراجع ظاهرة عمالة الأطفال.

لقد أثبتت البرازيل أنه يمكن تحقيق طفرة اقتصادية من خلال تبني بعض السياسات الاجتماعية، ومن أهم هذه السياسات برنامج بولسا فاميليا؛ حيث يمثل هذا البرنامج مبادرة اجتماعية جديدة من قبل حكومة البرازيل بدأت منذ التسعينات بموارد بسيطة إلي حد ما إذا ما قورنت بموارد بعض البرامج الاجتماعية الأخرى ، يتم تطويره بصفة منتظمة منذ ذلك الحين، حيث أصبح برنامج بولسا فاميليا البرنامج الأشهر الذي حقق نتائج ايجابية ملموسة للأفراد الفقراء في البرازيل، ويهدف إلى التخفيف من وطأة الجوع والفقر وتقليص الفوارق الاجتماعية، وهو مبادرة رائدة مكنت ملايين المواطنين من عدم الوقوع في دائرة الفقر المدقع وتوفير ظروف العيش الكريم لهم.

بولسا فاميليا Bolsa Familia ، وتعني بدل العائلة، هو عبارة عن برنامج اجتماعي تبنته الحكومة البرازيلية. ويعد برنامج بولسا فاميليا أكبر برنامج تحويل نقدي مشروط في العالم؛ حيث يوفر هذا البرنامج المساعدة المالية للعائلات البرازيلية الفقيرة التي لديها أطفال من أجل رفع مستوى معيشتهم[١٥] ، ولا يتم الحصول علي المنحة المالية إلا بعد التأكد من التحاق الأطفال بالمدرسة، والمواظبة علي الدراسة، وحصولهم على التطعيمات اللازمة، إلي جانب تطبيق مجموعة من

---

[١٤] تم تمويل هذه المشروعات من خلال تضافر مختلف فئات المجتمع، حيث ساهمت الحكومة، المنظمات غير الحكومية، الشركات الكبرى، القوات المسلحة، والجامعات في إنجاح هذه المشروعات.

[١٥] الأسر الفقيرة هي الأسر التي يقل دخلها عن ٢٨ دولار شهريا.

الضوابط المتعددة في إطار خدمات الرعاية الصحية الممنوحة لهم. وبالتالي يهدف هذا البرنامج إلي الاهتمام بالتعليم من خلال توفير التعليم المجاني للأطفال الفقراء. بالإضافة إلي أن هذا البرنامج يعمل علي عدم توارث الفقر بين الأجيال المختلفة، وتقليل حدة الفقر سواء في الأجل القصير أو الطويل[١٦]. ففي الأجل القصير تتم محاربة الفقر من خلال منح المساعدات المالية، أما عن محاربة الفقر في الأجل الطويل فتتم من خلال الاهتمام برأس المال البشري بين الفقراء (World Bank, 2001).

بدأ برنامج بولسا فاميليا في منتصف التسعينيات؛ أي قبل تولي لولا دا سيلفا إدارة البلاد، ولكنه قام بتوسيع نطاق البرنامج ليشمل عددا أكبر من الأسر؛ حيث تحصل كل أسرة على دعم مالي يبلغ حوالي ٨٧ دولاراً شهرياً وهو ما يعادل ٤٠% من الحد الأدنى للأجور في البرازيل، وتصرف المساعدة المالية للأم بهدف ضمان صرفها بشكل صحيح وفعال؛ حيث أثبتت الدراسات أن الأم هي الأكثر قدرة علي التصرف في المال بشكل كفء، وتصرف الإعانة عن كل طفل بحد أقصى ثلاثة أطفال (Rawlings and Rubio, 2005).

وقد كانت انجازات هذا البرنامج واضحة خلال السنوات الماضية، فقد وصل عدد المستفيدين إلى نحو ١٢ مليون أسرة؛ أي ما يقرب من ٦٥ مليون شخص بما يعادل حوالي ٣٣% من إجمالي السكان بالبرازيل. إذن، هو يخدم نسبة كبيرة من السكان محدودي الدخل. ويمكن القول أن هذا البرنامج الناجح أدى إلى نتائج ملموسة، مثل توفير الحياة الكريمة لبعض الأسر الفقيرة من خلال تقديم الغذاء المناسب لهم والأدوات المدرسية والملابس، كما ساعد هذا البرنامج علي نقل ملايين الأسر من طبقة الفقراء إلى طبقة أفضل تسمي الطبقة الوسطى الجديدة، وتقليل التفاوت الاجتماعي بين الطبقات المختلفة بصورة تدريجية وتوصيل المساعدات المالية والتعليمية إلى قطاعات كبيرة من المجتمع البرازيلي لم تصل إليها في السابق أية استفادة من البرامج الاجتماعية. وبالتالي، يعد برنامج بولسا فاميليا من أفضل البرامج في العالم من حيث قدرته علي وصول الدعم لمستحقيه، حيث يتم توجيه أموال هذا البرنامج مباشرة إلى الشرائح السكانية الأكثر فقراً (Higgins, 2012).
أيضاً، ساعد هذا البرنامج في خفض مؤشر جيني بنسبة ٢١%، ويدل هذا المؤشر على قيام هذا البرنامج بدور بالغ الأهمية في تخفيض أعداد الفقراء والحد من عدم المساواة في توزيع الدخل بشكل كبير منذ بداية تطبيقه في التسعينات[١٧]؛ حيث تعتبر البرازيل من الدول التي يوجد بها معدلات مرتفعة من التفاوتات الدخلية، ولقد ساهم البنك الدولي منذ بداية البرنامج في توفير الدعم اللازم لإنجاحه (World Bank, 2007).

ويمكن القول أن مصر تحاول الآن تعظيم الاستفادة من التجربة البرازيلية، خاصة فيما يتعلق بالتعليم الفني والعالي، وكذلك تبادل الخبرات بين الأساتذة والطلاب، وتفعيل اتفاقيات للتعاون العلمي بين مؤسسات التعليم المصرية والبرازيلية، وكذلك عقد ورش عمل بمشاركة رجال الأعمال المصريين

---

[١٦] يعتبر برنامج بولسا فاميليا أحد العوامل التي ساهمت في تقليل حدة الفقر في البرازيل؛ حيث انخفض بشكل واضح عدد الأشخاص الفقراء في البرازيل، خاصة في الفترة ما بين ٢٠٠٣، ٢٠٠٥ . ووصل عدد المستفيدين من البرنامج الي حوالي ٢٦% من السكان في عام ٢٠١١.

[١٧] لقد أثبتت الدراسات أن كل ريال برازيلي يتم استثماره في برنامج بولسا فاميليا يضخ ١,٦ ريال في الاقتصاد البرازيلي، ومن ثم اعتبر هذا البرنامج أداة قوية ساهمت في الحد من ظاهرة الفقر في البرازيل.

والبرازيليين في إطار ربط التعليم بالصناعة وتلبية احتياجات سوق العمل،ذلك تأكيداً علي أهمية مشاركة القطاع الخاص في الربط بين احتياجات سوق العمل ومخرجات المؤسسات التعليمية. بالاضافة إلى ما سبق، فقد بدأت اجراءات تنفيذ مشروع "كرامة وتكافل"، والذي يعد أحد المشروعات الهامة التى تتولاها وزارة التضامن الاجتماعى لمواجهة الفقر في مصر، ويهدف المشروع إلى تقديم مساعدات نقدية شهرية للأسر التي تعاني من الفقر الشديد، إلى جانب تقديم الدعم لكبار السن (٦٥ عاما فأكثر).

ويعد مشروع "كرامة وتكافل" من برامج التحويلات النقدية المشروطة الموجهه للأسر الريفية الفقيرة شريطة أن يكون لهذه الأسر أبناء في سن المدرسة، لتشجيعهم على استكمال مراحل التعليم المختلفة. أيضاً، لا يتم صرف المنح المالية إلا بعد التأكد من حصول الأطفال على التطعيمات اللازمة، وخدمات الرعاية الصحية المختلفة؛ إذن، الغرض الأساسي من هذا المشروع هو الاهتمام بالتعليم والصحة لأفراد هذه الأسر.

السياسات المقترحة

يهتم هذا الجزء بتقديم بعض السياسات والاستراتيجيات الهامة لتطوير التعليم، وبناء رأس مال بشرى قادر علي مواجهة ظاهرة الفقر، بل وقادر علي المنافسة. قدم مفهوم رأس المال البشري لأول مرة على يد Mincer عام ١٩٥٨، ثم تم توضيح هذا المفهوم بشكل أكثر تفصيلاً على يد Schultz عام ١٩٦١ ، Becker عام ١٩٦٢. ورأس المال البشرى يعنى إكتساب الأفراد مزيداً من المعرفة والمهارات من خلال التعليم والتدريب والخبرات المتراكمة من أجل زيادة مستوى دخولهم في المستقبل. ويمكن القول أن فشل نماذج النمو النابع من الخارج في تفسير النمو الطويل الأجل هو السبب الرئيسي في بزوغ نظرية رأس المال البشرى، وبالتالي ظهرت نماذج النمو النابع من الداخل لتؤكد على أن التعليم له دور فعال في تفسير النمو الطويل الأجل، أي في تفسير متبقي سولو (Biltagy, 2010). ومن أهم أنواع الإستثمار فى رأس المال البشرى:

١- التدريب أثناء العمل.

٢- التعليم.

٣- إكتساب معرفة جديدة، والإستثمار فى الصحة.

وبناء علي ما سبق، فإنه لتكوين رأس مال بشري منافس لابد من:

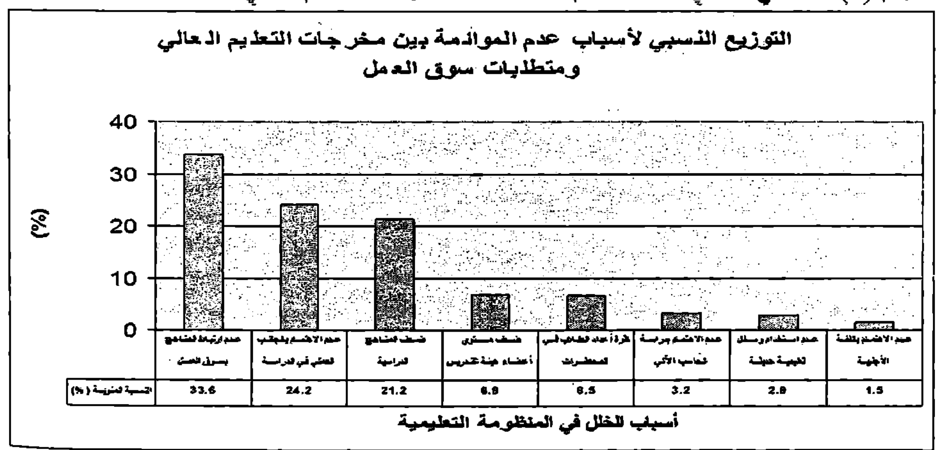
- القضاء علي الأمية، و استحداث نسق متطور مستمر مدى الحياة لتعليم الكبار.
- زيادة معدلات الالتحاق بالتعليم، وعلي الأخص تعميم التعليم الأساسي. ومن أجل تحقيق ذلك لابد من أن يقدم التعليم مجاناً بالكامل للجميع. وبناء علي ذلك، لابد من توفير الدعم المالى اللازم لتعليم الأطفال الذين ينتمون الي الأسر الفقيرة[18]، وبشكل خاص الاناث، الي جانب توفير التغذية المجانية المناسبة للأطفال، والرعاية الصحية اللازمة فى جميع مدارس التعليم الأساسى. وتجدر الاشارة هنا الي النمط الناجح الذي يسمي بمدارس المجتمع، والذي يتم تنفيذه بدعم من منظمة اليونيسف، الي جانب مشاركة المجتمع المدني، وهذا النمط من المدارس يوفر التعليم الأساسى بدرجة عالية من الجودة في المناطق الأكثر فقراً في مصر.
- الاهتمام بجودة التعليم في جميع مراحله، وإيجاد وسائل مستحدثة تساعد علي الارتقاء بنوعية التعليم، وتشجيع الابتكار، والفكر الابداعي والنقدي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة الموارد المخصصة لقطاع التعليم في مصر الي جانب حسن استغلال هذه الموارد، فالسياسات

[18] لابد أن يشمل الدعم المالي المقدم للأسر الفقيرة، التكلفة المباشرة للتعليم من مصروفات، وأدوات مدرسية، وغيرها، إلي جانب التكلفة غير المباشرة، والتي تتمثل في العائد الضائع الذي كان من الممكن الحصول عليه بدلاً من التعليم.

المناسبة، والادارة الجيدة، والتخطيط الجيد، والنظم الحديثة للمراقبة والمساءلة أركان أساسية لتطوير العملية التعليمية.

- مساهمة المجتمع المدني ورجال الأعمال في دعم العملية التعليمية، وزيادة مشاركة القطاع الخاص في تمويل التعليم، هذا بالاضافة الي فرض ضريبة باسم التعليم، من خلال فرض رسوم علي أرباح الشركات والمصانع، ورخص الأبنية والمهن، وغيرها. أيضاً، لابد من مشاركة الأسر والطلاب القادرين في العملية التعليمية من خلال دفع الرسوم الدراسية الفعلية خاصة في التعليم العالي. الي جانب تعظيم الاستفادة من المنح والقروض الدولية (مروة بلتاجي، ٢٠١٥). إذن، لابد من أن يصبح التعليم هدفاً للمجتمع كله؛ بحيث يكون هناك اتساق بين مدخلات ومخرجات التعليم مع تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالتعليم هو جهد مجتمعي يقوم على مشاركة مختلف المؤسسات في المجتمع، ولا يقتصر على عمل الدولة والحكومة بمفردهما. وفي نفس الوقت، لابد من التأكيد علي أن تكون مشاركة القطاع الخاص بشكل فعال؛ بحيث لا تكون هادفة للربح، وتضمن مستوي عالي من الجودة التعليمية.
- تطوير عناصر العملية التعليمية بما يحقق الموءمة بينها و بين متطلبات و حاجات سوق العمل من حيث الأهداف، المنهج، المحتوى، الخبرات العملية، المشاركة الايجابية في التعليم، أساليب التقويم المتطورة، البيئة التعليمية، وذلك من خلال إعادة النظر في سياسة قبول الطلاب في الجامعات، وإجراء دراسة وافية مستفيضة عن احتياجات سوق العمل من الوظائف والتخصصات ثم ترتيبها حسب الأهمية والإمكانية التطبيقية، وربط مؤسسات التعليم العالي بمراكز البحوث التربوية المتطورة بهدف التقويم و التطوير المستمر للمناهج و الوسائل التعليمية؛ أي لابد من ضرورة العمل على تطوير المناهج بحسب حاجة سوق العمل، وزيادة توجيه الطلاب نحو التخصصات العلمية المطلوبة بشكل أكبر في سوق العمل. حيث أثبتت الدراسات أن من أهم أسباب عدم المواءمة ما بين مخرجات التعليم العالي واحتياجات سوق العمل هوانخفاض الكفاءة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي، والتي من مؤشراتها تدني التحصيل المعرفي والتأهيل التخصصي وضعف القدرات التحليلية والابتكارية والتطبيقية للطلاب، بالإضافة إلي انخفاض الكفاءة الخارجية الكمية والنوعية، ويتمثل ذلك في تخريج أعداد من الخريجين في تخصصات لا يحتاجها سوق العمل مع وجود عجز في تخصصات أخرى (مروة بلتاجي، 2013). ويوضح الشكل التالي أهم أسباب عدم المواءمة بين مخرجات التعليم العالي ومتطلبات سوق العمل وفقاً لآراء الخريجين.

الشكل رقم (٢): التوزيع النسبي لأسباب عدم الموائمة بين مخرجات التعليم العالي ومتطلبات سوق العمل



المصدر: مروة بلتاجي (2013).

وبناء علي ما سبق، لا بد من:

١. زيادة حصة التعليم في الموازنة العامة للدولة، كي يتسنى لقطاع التعليم (قبل الجامعي والجامعي) القيام بدوره المنوط به.
٢. زيادة النفقات الاستثمارية، وتخصيص موارد أكثر المناطق الفقيرة، خاصة الوجه القبلي والمناطق الريفية.
٣. إقامة نسق للتعليم المتميز والمواكب لاحتياجات التنمية المستدامة والتغيرات العالمية.
٤. الاهتمام بالتعليم الفني وتطويره، وتقديم الدعم المالي المناسب له.
٥. التركيز على جودة العملية التعليمية بشكل عام فإن ما يعيب السياسة التعليمية الحالية هي أنها تقدم لسوق العمل عمالة غير مؤهلة تأهيلاً مناسبًا، إلي جانب أنها عمالة منخفضة الإنتاجية.

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع باللغة العربية

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي، جمهورية مصر العربية، القاهرة، أعداد متفرقة.

مروة بلتاجي. (2015). "تمويل التعليم العالي في مصر: المشكلات والبدائل المقترحة." مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، المجلد السادس عشر، العدد الثالث، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١-٢٤.

مروة بلتاجي. (2013). "إستراتيجيات تنمية مهارات خريجي التعليم العالي في ضوء متطلبات سوق العمل." ورقة سياسات، مجلس الوزراء المصري، مركز دعم واتخاذ القرار، ١-١١.

ثانياً: المراجع باللغة الانجليزية

Becker, G.S. (1962). "*Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*." Journal of Political Economy, 70(5), pp. 9-49.

Bruns, B., D. Evans and J. Luque. (2012). "Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda." The World Bank, pp. 1-190.

CEC. (2014). China Education, China Education Center.

Duryea, S., S. Galiani, H. Ñopo and C. Piras. (2007). The educational gender gap in Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank, Research Department, Working Paper No. 600, pp. 1-52.

Fletcher, T., C. Dejud, C. Klingler and I.L. Mariscal. (2003). "The Changing Paradigm of Special Education in Mexico: Voices from the Field." *Bilingual Research Journal*, 27(3), pp. 409-430.

Gazzola, A. and A. Didriksson. (2008). *Trends in Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Caracas: IESALC-UNESCO.

De Brauw, A. and S. Rozelle. (2007). "Returns to Education in Rural China". In Hannum, E. and A. Park ed., *Education and Reform in China*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, pp. 207-223.

Higgins, S. (2012)."The Impact of Bolsa Familia on Poverty: Does Brazil's Conditional Cash Transfer Program has a Rural Bias?" Journal of Politics and Society, Vol. (23), pp. 88-125.

KPMG. (2010). Education in China, pp. 1-34.

Mincer, J. (1958). "*Investment in Human Capital and Personal Income Distribution.*" Journal of Political Economy, 66 (4), pp. 281-302.

OECD. (2013$_a$). BRAZIL – Country Note – *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, pp. 1-4.

OECD. (2013$_b$). PISA 2012 Results in Focus. *What 15-year-olds know and what they can do with what they know*, pp. 1- 32.

Rawlings, L. and G. Rubio. (2005). "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs." World Bank Research Observer, 20(1), pp. 29-56.

Santibañez, L., G. Vernez and P. Razquin. (2005). "Education in Mexico: Challenges and Opportunities," RAND Education, pp. 1-8.

Schultz, T.W. (1961). "*Investment in Human Capital.*" American Economic Review, 51(1), pp. 1-17.

Stanek, C. (2013). "The Educational System of Brazil," *IEM Spotlight*, 10 (1), pp.1-6.

Tsang, M. (2000). "Education and National Development in China Since 1949: Oscillating Policies and Enduring Dilemmas," China Review, pp. 1-26.

UNDP. (2014). *Human Development Report*. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, UNDP.

UNDP. (2015). *Human Development Report*. Work for Human Development, UNDP.

UNESCO. (2007). *The State of Education in Latin America and the Caribbean: Guaranteeing Quality Education for All*, A regional report, Reviewing and Assessing the Progress toward Education For All within the framework of the Regional Education Project (EFA/PRELAC).

UNESCO. (2010/11). International Bureau of Education. World Data on Education, Brazil, 7^{th} edition, pp. 1-34.

World Bank. (2001). "Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs." Human Development Department, Latin America and Caribbean Region, The World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2007). "Bolsa Família: Changing the Lives of Millions in Brazil." The World Bank.



الفصل الرابع

نحو دعم سياسات الرعاية الصحية في مصر

أ.د. مديحة خطاب*

*أ.د. مديحة خطاب، أستاذ وعميد سابق لكلية الطب بجامعة القاهرة

مقدمـــة

تسعى مصر إلى تبني سياسات تحقق العدالة الاجتماعية وحماية الفقراء من خلال شبكه برامج موجهة تأتي ضمنها سياسات الرعاية الصحية كأحد مكونات التنمية البشرية. يعرف تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤ أن مؤشر التنمية البشرية هو قياس موجز لتقييم التقدم طويل الأمد في ثلاث أبعاد أساسية في التنمية البشرية : حياة طويلة، الصحة، الوصول إلى المعرفة ومستوى معيشي لائق وهنا تأتى مصر في الترتيب ١٢ عربياً و ١١٠ عالمياً.

يأتي على رأس أولويات الصحة التغطية الشاملة وسد الفجوات في الحصول على الرعاية الصحية، لأن كل الخدمات التكنولوجية ليست متاحة أصلاً للفقراء فيضطر الفقراء إلى المدفوعات المباشرة للحصول على احتياجاتهم من الرعاية الصحية التي قد تكون عالية التكلفة وعدم الحصول عليها قد يؤدى إلى النزول إلى هاويه الفقر أو إلى فقدان الدخل.

حينما يعتمد تمويل الرعاية الصحية في الجزء الأكبر على الدفع المسبق (الذاتي أو من جيب المواطن) فإن الحاجة ستكون قائمه لعمليات المفاضلة بين نسب السكان التي سيتم تغطيتها من جانب الدولة و باقى الخدمات التي سيجري توفيرها ونسبة التكاليف الإجمالية التي يتعين الوفاء بها.

<u>المعنى الحرفي للتغطية الشاملة هو :</u>

تغطية فعليه للسكان بنسبه	١٠٠%
تغطيه الخدمات المتاحه بنسبه	١٠٠%
تغطية التكاليف بنسبه	١٠٠%

هذه المنظومة صعبة المنال وحتى أغنى الدول و الدول ذات الدخل المرتفع لا يمكنها تقديم هذه المنظومة بدون قوائم انتظار.

الهدف من السياسات المقترحة:

١- دعم الرعاية الصحية وحمايه الفقراء من مواجهه مصاعب مالية للحصول على الخدمات الصحية (النزول إلى هاوية الفقر أو فقدان الدخل).
٢- التغطية الشاملة وتقليص الفجوات في تقديم الخدمة الصحية.
٣- الحصول على الخدمات الصحية في الوقت المناسب وإزالة المخاطر المالية والحواجز التي تعوق إتاحة الخدمة.
٤- تخفيض الإنفاق الذاتي (من ٦٥ % إلى ٣٠-٤٠%).

تقييم الوضع الحالي

١- حدث تقدم ملحوظ في مؤشرات الرعاية الصحية في مصر ممثلاً في انخفاض معدلات وفيات الأطفال (٣٥ لكل ١٠٠٠ مولود حي) مما يقرب من انخفاض أربع أمثال المستوى في أواخر التسعينات، وانخفاض نحو ٤٠% في معدل وفيات الأطفال الرضع و ٥٠% في معدل وفيات الأطفال دون الخامسة (٢٨ لكل ١٠٠٠ مولود حي) وذلك وفقاً للمسح الديموجرافي المصري تقرير أولي عام

(٢٠٠٨). وأيضاً انخفاض ملموس في معدلات وفيات الأمهات الذى انخفض من ١٠٠ إلى ٦٦ لكل ١٠٠٠٠٠ مولود حي) أي الثلث في خلال العشر سنوات الأخيرة (تقرير البنك الدولي ٢٠١٤).

٢- حدث تقدم في التغطية بالتطعيمات وتحكم في أمراض الإسهال والنزلات المعوية وأمراض الجهاز التنفسي عند الأطفال.

٣- قطعت مصر شوطاً كبيراً في التحكم في الأمراض المعدية على رأسها مرض شلل الأطفال والبلهارسيا والملاريا ولكن مازالت تعانى من ارتفاع الإصابة بالالتهاب الكبدي فيروس سي والذي يصل معدل الإصابة به في الفئة العمرية ١٥-٥٩ إلى ٨% بين الإناث و ١٢% للذكور (فاطمة الزناتي – وأى ٢٠٠٩ والمسح الديموجرافي الصحي المصري ٢٠٠٨).

٤- قامت وزارة الصحة بتنفيذ برنامج متكامل لتطوير مرفق الإسعاف وقطعت شوطا كبيرا في تنفيذ البرنامج من خلال الدفع بـ ١٨٠٠ سيارة جديده في القاهرة والإسكندرية وإضافة ٥٠ حضانة متنقلة للأطفال المبتسرين وتجديد ١٨٠٠ سيارة قديمة وتشغيلها بالمحافظات، تم إنشاء ٤٤ نقطة إسعاف جديدة وتطوير ١٥٠ نقطة قديمة وإنشاء ثلاث مراكز إقليمية للإسعاف (شرم الشيخ-الأقصر-السويس) وعدد ٨ مراسي للإسعاف النهري وشراء ١٢ لانش إسعاف و تم تدريب فريق الإسعاف.

٥- تم إنشاء هيئة إسعاف مصر بقرار جمهوري في مايو ٢٠٠٩ وتخصيص تمويل ٥١١ مليون جنيه سنوياً وبنظام كامل للاتصالات والتتبع والتحكم واستهداف المعدلات العالمية في الاستجابة.

٦- تتمتع مصر بأركان بنية تحتية قوية للرعاية الصحية من خلال: شبكة من وحدات الرعاية الصحية بمختلف مستوياتها من رعاية صحية أولية، ثانوية وتخصصية. تغطي هذه الشبكة غالبية ربوع البلاد من ريف وحضر، خاصة المناطق الحضرية والتي تتمتع بوفرة ملحوظة في خدمات الرعاية الصحية.

و يصل متوسط إتاحة الرعاية الصحية إلى ٩٥ % من السكان في حين يصل معدل الأسرة في مصر إلى سريرين لكل ألف من السكان وهو معدل مناسبٌ للمعايير العالمية في الدول المماثلة في الدخل شريطة أن يكون كامل التجهيز و إدارة استخدامه بكفاءة.

تختص تلك الشبكة بتنوع ملكيتها بين جهات عديدة :

(١) مستشفيات ووحدات مملوكه للدولة :

مستشفيات ووحدات تابعة لوزارة الصحة والسكان.

مستشفيات ووحدات هيئة التأمين الصحي

مستشفيات ومعاهد الهيئة العامة للمعاهد والمستشفيات التعليمية.

مستشفيات المؤسسة العلاجية.

المستشفيات التابعة لوزارة التعليم العالي.

المستشفيات والمعاهد التابعة لوزارة البحث العلمي.

مستشفيات تابعة لجهات حكومية أخرى (البترول – الكهرباء –السكك الحديدية.. الخ) ومستشفيات الهيئات الخاصة (القوات المسلحة – الشرطة).

(٢) الوحدات المملوكة لمؤسسات المجتمع المدني مثل المساجد والكنائس والجمعيات الخيرية.

(٣) الوحدات المملوكة للقطاع الخاص مثل العيادات والمستشفيات الخاصة والصيدليات ومراكز الأشعة ومعامل التحاليل

تعتبر المستشفيات و الوحدات المملوكة للدولة حالياً مقدم الخدمة الرئيسي في المجال الوقائي والعلاجي في كافه مستويات الرعاية الأساسية والثانوية والثالثية.

يعتبر الانتشار الجغرافي لهذه الوحدات بإمكانياتها الفنية والتكنولوجية والموارد البشرية العاملة بها مكونا رئيسيا للبنيه الأساسية ورصيدا استراتيجيا يمكن تطويره والارتقاء بجودة الخدمات وتحقيق الفاعلية الاقتصادية . وقد أثمر هذا الانتشار إتاحة الخدمة الصحية تقريباً لكل المواطنين بالإضافة إلى

إتاحة برنامج تطعيمات إجباري مجاني للأطفال وصل استخدامه إلى معدل ٩٩% للأطفال دون العامين. وإتاحة التكنولوجيا المتقدمة والخدمات التشخيصية والعلاجية وإتاحة خدمات العلاج على نفقة الدولة للأمراض الخطرة .

٧- بدأت مصر تنفيذ برنامج إصلاح القطاع الصحي عام ١٩٨٧بمشاركة الدول المانحة والذى يعد نواة لتنفيذ تأمين صحي اجتماعي شامل يغطي كل المصريين ويشكل الاستثمار الرئيسي في برنامج الإصلاح ويستهدف استكمال وإعادة تأهيل وحدات رعاية أ أساسية كامله تقوم على نموذج طبيب الأسرة المسئول عن عمل ملف طبي كامل لكل أسرة في نطاق وحدته وتقديم خدمة طبية بدرجه كافية من الجودة والإحالة إلى المستوى الأعلى من الرعاية الصحية.

ويسعي برنامج إصلاح القطاع الصحي إلى تطوير وتجهيز المستشفيات العامة والمركزية ويشكل ٣٠% من استثمارات قطاع الصحة حتى تتناسب مع احتياجات النظام الصحي وأيضاً يشمل خدمات طب الطوارئ وخدمات الصحة المتنقلة وذلك لمساعدة مراكز الطوارئ باستكمال شبكات الاتصالات واستكمال مراكز إسعاف الطرق السريعة وعيادات متنقلة تصل للمناطق النائية والمحرومة.
يضم إصلاح القطاع الصحي برامج تنظيم الأسرة و الصحة الإنجابية أيضاً من خلال توفير عيادات متنقلة ضمن استهداف تحقيق متطلبات الألفية في ٢٠١٥ بالإضافة إلى احتياجات مصر لمواجهه فيروس سي وانتشار مرض السكري والحد من انتشار الأيدز.

نقاط ضعف و تحديات النظام الحالي

١- انخفاض في الرضا العام عن خدمات الصحة على الرغم من التقدم المذكور في مؤشرات الصحة

بالرغم من تطوير الوحدات الصحية وتوفرها إلا أن الخدمة مازال ينقصها ضعف أداء وسوء توزيع الموارد البشرية ونقص في الموارد المالية وخاصة في الريف والنجوع هذا بالإضافة إلى الأوضاع الصحية المتردية في الريف بسبب انهيار البنية الأساسية بداية من توفير مياه الشرب النقية وغياب مشروعات الصرف الصحي.
في دراسة نشرها مركز العقد الاجتماعي بمركز معلومات مجلس الوزراء ٢٠١٣ للمؤشر العام للحوكمة (وهو متوسط قيمه المؤشرات التي تمثل مبادئ الحوكمة، الكفاءة، الفاعلية، العدالة، الاستجابة. المساءلة. الشفافية، المشاركة ومكافحه الفساد) في قطاع الرعاية الصحية الأولية في محافظه الفيوم.
أشارت الدراسة إلى تقدم القطاع الخاص عن القطاع الحكومي حيث بلغ المؤشر في القطاع. الخاص ٦٠ درجه بينما بلغ في القطاع الحكومي ٤٧.٦ درجه ويلاحظ أن القطاع الحكومي لم يتجاوز نصف قيمة المؤشر في حين يعتبر القطاع الخاص فوق المتوسط. (و جاء من أسباب عدم الرضا سوء المعاملة، عدم توفر الأدوية في مكان تقديم الخدمة، وعدم تواجد الأطباء مقارنه بتواجد الأطباء والرعاية و كفاءه الفريق الطبي في القطاع الخاص برغم ارتفاع التكلفة.

٢- ارتفاع في معدلات الإصابة بالأمراض المزمنة غير المعدية. وأرجع إليها ٧٢% من أسباب المراضية والوفيات في عام ٢٠١٠ . و قد أشار المسح السكاني الصحي لمصر ٢٠٠٨ إلى انتشار أمراض القلب و الأوعية الدموية على نطاق واسع . ووفقا لمنظمه الصحة العالمية فقدت مصر ٢١ سنه من الحياة المنتجة لكل ١٠٠٠ من السكان نتيجة للوفاة المبكرة أو العجز الناجم عن أمراض القلب ، ٨ سنوات لكل ١٠٠٠ من السكان نتيجة للسكتة الدماغية. (تقرير مركز العقد الاجتماعي بمركز معلومات مجلس الوزراء ٢٠١٣). كما يعاني ١٦.٦% من المصريين من مرض

السكري أي أكثر من ٧ مليون مواطن وتعد مصر في المرتبة العاشرة عالمياً من حيث الإصابة بمضاعفات مرض السكرى .
وفى حين يصاب ٢٥% من المصريين بقصور في الشرايين التاجية لا يتم علاج ٦٠% منهم بالطرق المناسبة و ٨% فقط يتم علاجهم بالقسطرة (الجمعية المصرية لأمراض القلب). وارتفاع ضغط الدم لدى ٤٠% من السكان و معدل إصابة يصل إلى ١١٠-١٢٠ حاله أورام لكل ١٠٠٠٠٠ من السكان سنويا.
كما تصل تكلفة علاج السرطان سنوياً أكثر من مليار جنيهً للحالات الجديدة فقط وذلك بخلاف الحالات القديمة (الايكونوميست ٢٠٠٩) وهناك قصور في ميزانيات مراكز الأورام فقد بلغت ميزانية معهد الأورام في عام ٢٠٠٩ ٣٥ مليون جنيه في حين أن ما صرف بالفعل هو ١٥٠ مليون جنيهً ويعتمد تمويل علاج السرطان في مصر إلى حد كبير على التبرعات.
كما يوجد نقص في خطوط العلاج الأساسية فمثلاً يوجد في مصر ٤٠ جهاز علاج إشعاعي في حين التوصيات الدولية تشير إلى أن حجم الاحتياج هو ١٦٠ جهاز.
وقد ترجع معدلات الإصابة بالأمراض المزمنة إلى عوامل عديدة أهمها مرتبط بالصحة وبعضها مرتبط بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية كالحصول على مياه الشرب النظيفة ، وخدمة الصرف الصحي، وحالة التعليم والإسكان والتغذية. وتعيش النسبة الأكبر من المرضى في القرى الأكثر فقراً ولا يتم اكتشاف المرض إلا عند حدوث مضاعفات حيث لا يعرف نحو ٥٠% من المرضى أنهم يعانون من السكرى أو انتشار المرض في حالات الأورام .
*مثال هام لتدهور الصحة العامة للمصريين ويقع إلى حد ما خارج قطاع الصحة وهو التدهور في حاله التغذية وخاصه الأطفال فقد قفزت نسبه التقزم في الأطفال دون الخامسة إلى ٢٤.٧% في عام ٢٠٠٨ مقارنه بـ ١٧.٦%. عام ٢٠٠٥ و نسبة النحافة في الأطفال دون الخامسة إلى ٦.٥% عام ٢٠٠٨ مقارنه بـ ٣.٩% عام ٢٠٠٥ كما قفزت نسبة نقص الوزن إلى ٧.٥% عام ٢٠٠٨ مقارنه بـ ٦.٢% عام ٢٠٠٥ (حاله السكان في مصر ٢٠٠٩). وفي ٢٠١٤ نشرت الزناتي وشركاؤها أن طفلا من كل خمسة أطفال تحت سن الخامسة يعاني من التقزم وطفلا من كل عشرة أطفال يعانى التقزم الشديد. و طفلا من كل أربعة يعاني من الأنيميا وترتفع النسبة في القرى لتصل إلي ٢٩% مقارنه بالحضر ٢٣% (El zanaty and associates 2014)
وفقاً لإحصائيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فمع ارتفاع نسبة الفقر في مصر على مستوى الجمهورية إلى ٢٦.٣% يقع ٦٠% من المواطنين تحت خط الفقر في صعيد مصر ولا يستطيع ٤٩% من سكان ريف الصعيد تلبية احتياجاتهم الأساسية من الغذاء مما يضيف إلى عبء الأمراض المزمنة غير المعدية .
تصاب الشرائح الفقيرة بما يعرف بأمراض الفقر والتي تتسم بجانب نقص التغذية بالأمراض المتوطنة والأمراض المعوية والأمراض الصدرية ونقص الوزن وفي دراسةِ للمجالس القومية المتخصصة أجريت عام ٢٠١٣ تحت عنوان «تحسين مستوى الحياة في الريف ومشاكل الألف قرية الواقعة تحت خط الفقر» تبين مدى انتشار الأمراض لكل ١٠ آلاف نسمة كالآتي: الإعاقة ١٦٨، الأمراض المزمنة ٦٩٥، الربو ٤٠ والسل ٥ والبلهارسيا ٤٥ بإجمالي ٩٥٣ أي أن عشر السكان تقريباً يعانون هذه الأمراض بخلاف المراض النفسية. كما يعاني أطفال الأسر الفقيرة من تأثر النمو العقلي والرفاهة نظرا لاضطرارهم للعمل في السن الصغيرة وتعرضهم للأضرار الصحية المرتبطة بالعمل و تلوث البيئة.

في حين يضطر هؤلاء الأطفال إلى عدم الذهاب إلى المدارس مما يفقدهم النمو السليم والاستفادة من التغذية المدرسية.

٣- تفاوت الإتاحة : بين الحضر والريف وأيضاً بين ريف الوجه القبلي حيث تقع أفقر المحافظات (معدل الفقر يصل إلى ٤٩%) وريف الوجه البحري (يصل معدل الفقر إلى ٢٧%) يعكس الفجوات الهامة في الحصول على خدمات الرعاية الصحية أصلا ثم الحصول عليها بجودة (معدل استخدام الخدمات الحكومية أقل من القطاع الخاص ...) أو الحصول على الخدمة في الوقت المناسب (إحصائيات توزيع الخدمات التي تشير إلى النقص الشديد في مراكز علاج الأورام، تشخيص وجراحات القلب ، جراحات المخ والأعصاب والقلب خاصه عند الأطفال حديثي الولادة ...)

يذكر أن ٢١% من الشريحة الأفقر في المجتمع لا تلجأ للرعاية الصحية في الأمراض المزمنة لأسباب مادية مقارنة بـ ٤% فقط ./ الشريحة الأغنى . تنفق الأسرة المصرية ٤٦% من دخلها على الغذاء (تقرير الإنفاق ٢٠٠٥) وحيث أن متوسط عدد الأفراد في الأسرة المصرية ٤.٧ فرد (طبقاً للتعداد السكاني عام ٢٠٠٦) يعني هذا أن كل طفل يحصل على ١/٥ من الميزانية المخصصة للغذاء في الأسرة وهنا تتناقص حصة الأطفال في التغذية السليمة كماً ونوعاً مع تزايد الأعباء المالية وتزايد عدد أطفال الأسرة . تتعاظم هذه المشكلة أكثر في المناطق الفقيرة. وبالنظر إلى متوسط دخل الأسرة المصرية بالجنيه المصري سنوياً في الحضر أنه يساوي ١٦١٧٠ ج.م أي أن الدخل الشهري يساوى ١٣٤٨ج.م مما يعني أن الإنفاق الغذائي يساوي ٦٢٠ ج.م أما في الريف فإن متوسط دخل الأسرة بالجنيه المصري سنوياً يساوي ١١٠٨١ أي أن الدخل الشهري يساوي٩٢٣ ج مما يعني أن الإنفاق الغذائي يساوي ٤٢٥ ج م ويعني هذا أن النصيب الشهري للطفل من الإنفاق الأسري على التغذية في الحضر ١٢٤ج.م وفي الريف ٨١ ج.م.

في حين كشف الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أن متوسط الإنفاق السنوي للأسرة المصرية على الخدمات والرعاية الصحية خلال عام (٢٠١٠ -٢٠١١) نحو ٥ .١٨١٣ جنيه، مشيراً إلى أن الإنفاق في الحضر بلغ ٢١٤٧.٧ جنيه، بينما في الريف نحو ١ .١٥٣٩ جنيه وأن النصيب اليومي للطفل من الإنفاق الأسري على التغذية في الحضر ٤١٠ قرش وفي الريف ٢٧٠ قرش.

أشارت بعض الدراسات أن الفقراء ينفقون على الصحة نسبة من الدخل تفوق تلك التي ينفقها الأغنياء، وكذلك فإن الدعم الحكومي للصحة والذي يتمثل في خدمات وزارة الصحة والسكان والتأمين الصحي وكذلك الخدمات التي تقدمها الوزارات الأخرى يذهب إلى الفئات القادرة بدرجة أعلى (أي لا يصل بالقدر الكافي إلى المستهدفين). ويرجع هذا بالدرجة الأولى إلى أن نظم التأمين والخدمات الأخرى تصل للعاملين الدائمين بالدولة وا تصل إلى الأسر الفقيرة والتي تتميز بزيادة عدد أفراد الأسرة، (وما يرتبط بذلك من زيادة في عدد المعالين في كل أسرة) وانخفاض الحالة التعليمية للأسرة وخاصة البنات وزيادة عمالة الأطفال والتي تنتشر بشكل واضح بين العائلات الفقيرة (حيث يمثل فيها الأطفال مصدرا للدخل). أيضاً سوء حالة البيئة المعيشية التي تعيش فيها الأسر الفقيرة وسوء الحالة الغذائية مما يؤثر بشكل مباشر على الحالة الصحية. تلك الأسر لا تتغطى بالتأمين الصحي وقد لا تحصل على الرعاية الصحية اللازمة في المستشفيات الحكومية (مستشفيات وزارة الصحة والمستشفيات الجامعية ووحدات الرعاية الأساسية) .

يظهر التفاوت بين الحضر والريف في مخرجات الرعاية الصحية واضحاً فبينما يصل المتوسط العام الكلى لوفيات الأطفال أقل من خمس سنوات وفاة واحدة لكل ٢٥ طفل (بيانات البنك الدولي ٢٠٠٥) تصل في ريف الوجه القبلي إلى وفاة واحده بين كل ١٢ طفل أي أكثر قليلاً من الضعف. كما يتضح التباين عند مقارنة أطفال خمس المجتمع الأدنى دخلاً بالخمس الأعلى دخلا ففي حين يبلغ متوسط

معدل وفيات الأطفال دون الخامسة في الشريحة المجتمعية الأدنى دخلاً ٩٧,٩ وفاة لكل ألف طفل مولود جي تصل النسبة في الشريحة الأعلى ٣٣,٧ لكل الف طفل مولود حي.

رغم تحسن معدل وفيت الأمهات (٥٤ وفاة لكل ١٠٠ ألف مولود في عام ٢٠١٠) إلا أن هذا المعدل لا يزال عالياً مقارنة بالدول المثيلة) ولا تزال رعاية الأمهات الحوامل في فتره ما قبل الحمل تعكس تفاوتا بين أعلى الشرائح دخلاً (تصل إلى ٩٤,٤% ويكون عند طبيب أو مهني متخصص) في حين في ريف الوجه القبلي والخمس الأدنى من شرائح المجتمع يكون عند قابلة مدربة أو نادراً ما تكون ممرضة محدودة الخبرة ولنسبة محدودة من الأمهات الحوامل .

* التفاوت في مخرجات الرعاية الصحية بين الريف والحضر قد يشكل انعكاساً للتفاوت في الإنفاق العام والإنفاق الصحي للفرد حيث يزيد متوسط الإنفاق للفرد في الحضر بنحو ٦٧% عنه في الريف وتحصل الشريحة الدنيا على ١٦% من الإنفاق الصحي العام مقارنة بـ ٢٤% تحصل عليه شريحه الدخل العليا بالإضافة إلى حصة أعلى في الإنفاق الصحي الخاص.

ويعكس التفاوت أيضاً الفريق الصحي فوفقاً لبيانات وزارة الصحة، هناك ٨٦ ألف طبيب مقيدين، والقائمين على العمل بالفعل ٥٩,٦٣٩ طبيبا، منهم ١١.٦٧٠ في الريف المصري، و٤٧,٩٦٩ طبيب في الحضر، وهذه النسب تعكس تفاوتا واختلالا حيث يخدم ١١ الف طبيب أكثر من نصف سكان مصر، وهم الأقل تدريباً، والأقل حصولاً على مزايا مادية، والأقل فرصاً لتحسين الدخل بأي عمل آخر. كما أن ٣١ % من قوة وزارة الصحة خارج العمل ، نظرا لتردي الأجر الحكومي يلجأ الكثير من الأطباء لإنشاء مشاريعهم الطبية الخاصة كالمستشفيات، والمعامل ومراكز الأشعة الخاصة التي تُدِر عليهم أرباحاً كبيرة، ويذكر أن نحو ٣٠% من قوة الأطباء العاملين، والأكثر تأهيلاً أكاديميّا وخبرة، يعملون بجوار مشاريعهم الطبية الخاصة في المدن الكبرى كالقاهرة والإسكندرية والمنصورة، تاركين ١٩% فقط من صغار الأطباء، الأقل ثروة ومكانة وتأهيلاً للعمل في صعيد وريف مصر، الذى يعيش فيه ٥٧% من إجمالي السكان.

٤- يغطي التأمين الصحي الحالي نحو ٥٤% من المواطنين ولا يضم الفقراء العاملين في القطاع الخاص غير المنظم بأنواعه مما يعظم من التفاوت في الحصول على الخدمة ومؤشرات الرعاية الصحية .

٥- برنامج إصلاح القطاع الصحي الذي بدأ منذ ١٩٩٨ وتم إنفاق ملايين الدولارات في هذا البرنامج، لم ينته ولم يحقق الأهداف المرصودة في مراحله المعلنة ولم يتم تقييم البرنامج بالشفافية اللازمة.

٦- ضعف الإنفاق الصحي :

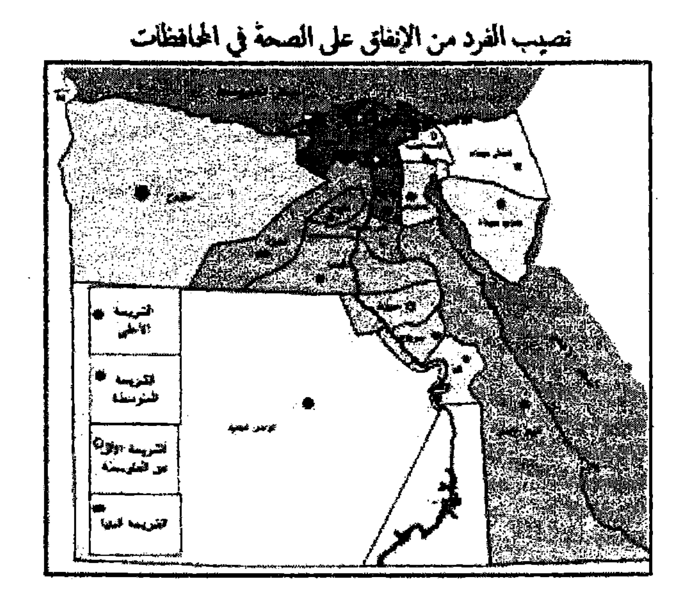
الإنفاق الصحي الكلي ما زال منخفضاً رغم زيادته المحدودة مصحوباً بانخفاض الكفاءة التوزيعية للوحدات والموارد والأفراد ويمثل ٤ ٨و.١ من الناتج المحلي الإجمالي في حين المتوسط العالمي ٨,١٨ من الناتج الإجمالي مما يؤدي إلى تحمل المواطن إنفاقا ذاتيا يصل إلى ٧٢% من إجمالي الإنفاق على الصحة (رافح وشركاه٢٠١١). ويصل إجمالي نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة ٣٢٣ دولار أمريكي سنوياً .

نصيب الفرد مضلل !

اذا نظرنا إلى التوزيع الجغرافي للإنفاق الحكومي على الصحة سنجد أن محافظة القاهرة – أو العاصمة – تأتي ضمن المحافظات التى يبلغ نصيب الفرد من الخدمات الطبية بها الحد الأدنى ويصل

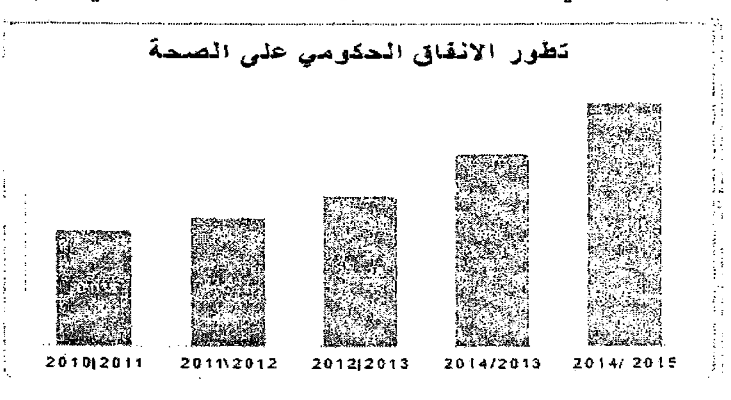
فيها في المتوسطا ٣٣١ جنيها في العام (وفقا للموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٤ /٢٠١٥) ولكن ذلك يرجع إلى الكثافة السكانية فقط، ولكن على أرض الواقع الوضع يختلف فنرى أن المستشفيات تتركز بكافة تخصصاتها في العاصمة والمحافظات الكبرى، فتحتضن القاهرة الكبرى وحدها ٧٢ مستشفى، بينما يخدم الأقصر ١٤ مستشفى (وفقا لبيانات وزارة الصحة)

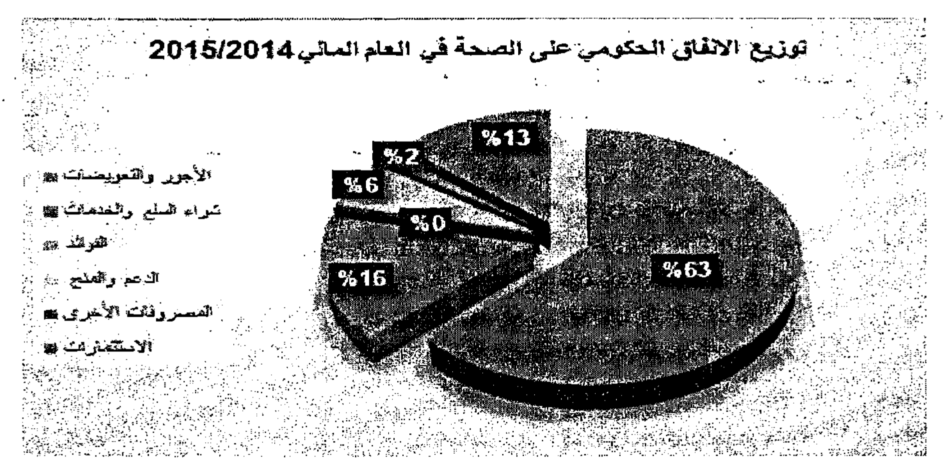
نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة في المحافظات



وقد زاد الإنفاق الحكومي على الصحة في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ بنحو ٨.٨ مليار جنيه أي بنسبة ٢٦.٥ % مقارنة بالعام المالي السابق عليه، ولكن اذا استبعدنا اثر التضخم تصبح الزيادة الحقيقية فقط ١٢%، وبلغ نصيب الفرد من الصحة ٤٨٢.٧٥ جنيها.

والتهمت الأجور وتعويضات العاملين ٦٢ % من إجمالي موازنة الصحة في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ ، أي ما يمثل حوالي ٩٢.٥ % من إجمالي الزيادة في الموازنة المخصصة للصحة، وفي المقابل وبالرغم من الزيادة البسيطة في بند شراء السلع والخدمات إلا أن نسبتها تراجعت من إجمالي الإنفاق على الصحة في سنة ٢٠١٥ لتصل إلى ١٦ % مقابل ١٨ % في العام السابق عليه.





*إن تضخم الإنفاق الذاتي إنما يدل على ضعف وجود ممول مساند للأفراد كأصحاب الأعمال أو الشركات والهيئات والنقابات حيث أن الدفع بمعرفه تلك الجهات غير منظم ومتداخل مع تمويل الدولة وليس كدفع ثالث مساند يؤدي إلى تقسيم مخاطر التمويل . كما أن تعدد أليات التمويل يؤدى إلى تجزئة السكان إلى شرائح تتفاوت في الحصول على الرعاية الصحية ولا تتوجه الأموال إلى السكان الأكثر احتياجاً. كما أن الدعم الذى تقدمه الدولة لقطاع الصحة يخدم الشرائح الغنية أكثر من الفقيرة و يجب أن تتوخى السياسات المالية حماية الفقراء من تحمل مبالغ مالية كبيرة خصوصاً إذا تعرضوا لحوادث طبية خطيرة.

*تمويل معظم المنظمات والمؤسسات الصحية (معاهد تعليمية، وزاره الصحة، مستشفيات تعليميه أو جامعيه) أيا كانت تبعيتها الإدارية يتم من خلال وزارات وهيئات تحصل على الأموال من الموازنة المركزية الحكومية ،وتدار تلك الأموال من خلال تلك الجهات بنظام و قواعد حكومية و لكن بغير كفاءة. وهنا تتعدد مصادر التمويل فبجانب التمويل الحكومي يحدد كل مصدر تمويلي مجموعة قواعد تعزز من أوضاعه المالية ويقوم بالتحايل على التكلفة بديلاً عن مجموعه القواعد التي تضعها الدولة لتحكم النظام الصحي ككل و يغيب الاستخدام الكفء للموارد المالية الحكومية والخاصة أيضاً لتحقيق خدمه أفضل وأيسر بتكلفة أقل.

*يلعب التمويل من المؤسسات الدولية دورا محدودا (١% من موازنة الصحة) ولكنه دور حساس حيث يتركز في بعض المشروعات الاستراتيجية الخاصة بإصلاح القطاع الصحي و يفتقد الاستمرارية من خلال موازنة الدولة أو المؤسسات وأيضاً يفتقد التقييم الدقيق والمتابعة.

٧ - <u>النمو السكاني المتسارع :</u>

تتسم العلاقة بين النمو السكاني والنمو الاقتصادي بأنها علاقه ديناميكية فيمثل النمو السكاني المتسارع ضغطا ا على الحالة الاقتصادية وتوفير الغذاء وتمثل مشكلة توفير الغذاء عنصراً ضاغطاً الفقراء حيث لا يحصلون على دخل كاف، وإذا استمرت الزيادة السكانية على مستواها الحالي فسينعكس ذلك على حالة الصحة والتعليم ويتطلب بنية تحتية اجتماعية خاصة حيث تمثل الكثافة السكانية العالية عنصراً سلبياً يؤثر على صحة السكان، و تعد مصر من أعلى الكثافات في العالم، و تأتي مصر الأولى عربياً في عدد السكان والعاشرة عالمياً.

وتجدر الإشارة إلى أن العقود الثلاث الأخيرة شهدت تضاعفاً في عدد السكان من نحو ٤٠ مليون عام ١٩٧٩ إلى أكثر من ٨٠ مليون عام ٢٠٠٩ دون أن يواكب ذلك زيادة في الموارد الطبيعية. وتشارك

قرى الوجه القبلي (الأكثر فقراً) بالنسبة الأكبر في الزيادة السكانية. فيصل متوسط عدد أفراد الأسرة في قرى الريف ٤.٧ ، وفي الحضر ٤.٢ فرداً.

أن الدول التي حققت طفرات اقتصادية ملموسة لم تشهد مثل هذه الزيادة السكانية الضخمة ففي خلال الأعوام الثلاثين الماضية والتي شهدت تضاعفاً في عدد السكان في مصر، زاد عدد سكان كوريا الجنوبية بـ ٢٩% وزاد عدد سكان الصين بـ٣٨% وزاد عدد سكان الهند بـ ٧٢% وزاد عدد سكان تركيا بـ ٧٥%.

وتشير التقديرات الأخيرة للسكان إلى أن استمرار معدلات الإنجاب الحالية يعني أن عدد سكان مصر سوف يصل إلى ١٠٥ مليون نسمة عام ٢٠٢٥ وإلى ١٢٩ مليون نسمة عام ٢٠٥٠. وهو ما سيؤدي حتماً إلى تدهور حاد في نصيب الفرد من الموارد الطبيعية التي تتسم بالثبات مثل المياه والأرض الزراعية. ففي حال تحقق هذا السيناريو سيتراجع متوسط نصيب الفرد من المياه إلى ٥٢٤ متر مكعب عام ٢٠٢٥ ويواصل التراجع إلى ٤٢٦ متر مكعب عام ٢٠٥٠، بعد أن كان ١٠٠٠ متر مكعب في بداية التسعينيات، وهو ما سيضع مزيدا من الضغوط على الاحتياجات المائية اللازمة للوفاء بالاحتياجات الأساسية للحياة.

والزيادة السكانية المتوقعة ستؤثر على نصيب الفرد من الأرض الزراعية، فمن المتوقع أن يتزايد عدد السكان لكل فدان من نحو ١٠ أفراد لكل فدان حاليا إلى ١٢,٧ فرد لكل فدان عام ٢٠٢٥، وإلى ١٥,٥ فرد لكل فدان عام ٢٠٥٠. وإذا أخذنا في الاعتبار أن الزيادة السكانية تؤدي أيضا إلى إحداث مزيد من النمو العمراني على الأرض الزراعية فإنه سيكون لزاما على المجتمع المصري أن يضيف ما لا يقل عن مليون فدان كل ٥ سنوات ليحتفظ بمعدل التزاحم الحالي، وليلبى في الوقت ذاته متطلبات النمو العمراني وهو ما يبدو شبه مستحيل في ظل شح الموارد المائية المتاحة.

وسيترتب على ذلك زيادة في الموارد التي يجب توجيهها لاستيراد السلع الغذائية مما يقلل من درجة الاكتفاء الذاتي لمصر ،ويضع ضغوطاً هائلة على الموازنة العامة في ظل موجات غير مستبعدة من زيادات في أسعار المواد الغذائية عالميا. كما أن استمرار الزيادة السكانية مع التزام الدولة بدعم محدودي الدخل يزيد من مخصصات الدعم وبالتالي يحرم المجتمع من توجيه موارده للاستثمارات التي تؤدي لخلق فرص العمل وبالتالي تحقيق معدلات نمو مرتفعة.

وبالإضافة إلى ما تشكله الزيادة السكانية من ضغط على الموارد الطبيعية، فإنها ستشكل أيضاً تحديا أمام إتاحة الخدمات الأساسية بالجودة المرجوة، و توفير الرعاية الصحية والانتقال من الإتاحة إلى الجودة خاصة لشريحه الفقراء .

إن الزيادة التدريجية في أعداد المواليد أدت إلى وصول عدد المواليد إلى نحو مليوني مولود سنوياً وسيؤدي استمرار المعدلات الحالية إلي وصول عدد الأطفال المطلوب استيعابهم في التعليم الابتدائي إلى نحو ١٤ مليون عام ٢٠٢٥، وهو ما يشكل تحديا أمام الارتقاء بجودة التعليم و تقديم الحماية و الرعاية الصحية اللازمة، أو توفير البيئة السليمة للنمو في ظل الكثافة العالية وما تحمله من عبء انتشار الأمراض و ضعف المقاومة نتيجة لسوء حال التغذية.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن الزيادة السكانية غير المحسوبة والتي تؤثر على جودة المخرج التعليمي تشكل في حد ذاتها حلقة مفرغة تدفع بأعداد متزايدة من الشباب في سن العمل لا يتاح لهم مستوى التعليم المطلوب ومن ثم لايجدون عملا ، ومن المتوقع في ظل استمرار الزيادة السكانية بمستوياتها الحالية أن يزداد عدد فرص العمل المطلوب توفيرها سنويا من ٨٥٠ ألف فرصة عمل حاليا إلى نحو ١،٢ مليون عام ٢٠٢٥.

- الزيادة السكانية في العشوائيات . زاد سكان العشوائيات وفق بيانات وزارة الإسكان إلى ١٣ مليون مواطن موزعين علي ١٠٣٥ منطقة سكنية بكافة أنحاء الجمهورية، يعيشون في أماكن تفتقر إلى المكونات الأساسية ليشكلوا عبئا اقتصاديا إضافيا على أسرهم

٨ - غياب الوعي الصحي.

خاصه في الشرائح الفقيرة والأمهات.

٩ - تدني مستوى الإسكان و تلوث البيئة.

الإسكان الهامشي في بيئة عمرانية غاية في التردي يتسم بغياب التهوية والإنارة الطبيعية الكافية وعدم توافر المرافق الأساسية وأكثر من ٩٠% من المساكن محرومة من الصرف الصحي.

١٠ - عجز وزارة الصحة عم مواجهة هذه التحديات

تقوم وزاره الصحة والسكان بكل أدوار الرعاية الصحية فهي :

- واضع سياسات الصحة.
- المسئول عن تمويل خدمات الرعاية الصحة.
- منظم الخدمة ومسئول متابعه مخرجات الرعاية الصحية من خلال مسئوليتها الإشرافية والتنظيمية على كل قطاعات تقديم الرعاية الصحية الحكومية أو الخاصة التي تمتلك ١٦% من أسرة المستشفيات أو الأهلية والمؤسسية الأخرى (التعليم العالي ،الزراعة، النقل، الأوقاف، الكيانات النقابية، .. وغيرها)
- مقدم الخدمة الرئيسي لكل المستويات (الرعاية الوقائية والأساسية، الثانوية، المهارية والرعاية التأهيلية) من خلال ٨٠.٠٠٠ سرير وأكثر من ٥٠٠٠ وحدة صحية و١٠٤٨ مستشفى عام ومركزي.

و ينعكس هذا العبء المركب على وزارة الصحة والسكان في الافتقار إلى الجودة حيث يكاد ينعدم التقييم والمتابعة لتنفيذ بنود الموازنة والخطة الإستثمارية لتعظيم الفائدة وتقليل الهادر وبالتالي تحسين مخرجات الصحة .

يأتي سوء توزيع قوة العمل كأحد أهم النقائص في تقديم الخدمة الصحية وذلك على مستوى الريف والحضر، على مستويات الخدمة المختلفة (أساسية، ثانوية مهارية) و أيضاً على مستوى التخصصات المختلفة . كما تفتقر وزاره الصحة والسكان إلى مهارات الإدارة والتخطيط. ونتيجة لكل ذلك و بالرغم من القوه العددية لمنافذ تقديم خدمات الصحة الخاضعة لوزارة الصحة ينخفض معدل إشغال السرير الذى يصل في بعض الأحيان إلى ٣٥% فقط وويفضل المريض حتى في الشرائح الأقل دخلاً اللجوء إلى القطاع الخاص رغم ارتفاع تكلفته.

يتسم النظام الصحي المصري بالمركزية الشديدة والانعزالية مما يصيبه بالترهل وتعدد الخدمات في مناطق وندرة بعض الخدمات الحيوية في مناطق أخرى على الأخص قرى الريف والوجه القبلي. يضاف إلى ذلك ضعف نظم المعلومات والإدارة المتوسطة مما يؤدي إلى عدم التنسيق أو التعاون بين جهات تقديم الخدمة المختلفة.\

كل ما سبق يرهق المريض الفقير خاصة في القرى النائية ويعوق من تلقيه الخدمة في الوقت المناسب .

ويشير أيضاً إلى ضرورة تفعيل الإنفاق العام على الصحة ويجعله يصب في صالح الأهداف الرئيسية التي تقرر من أجلها وهى تمكين الشرائح السكانية المختلفة وعلى الأخص الشرائح الدنيا من الحصول على خدمات الصحة الوقائية والعلاجية بمستوى ملائم

ماذا تفعل الحكومة لمواجهة هذه التحديات

يعتبر التأمين الصحى أسلوبا لمواجهة التحديات التى سبق ذكرها في الفقرات السابقة، ولذلك فمن المفيد معرفة الدور الذى يقوم به، وعناصر القوة والضعف فيه

نقاط قوة وضعف نظام التأمين الصحي الحالي :

تتمتع الهيئة العامة للتأمين الصحي بقوة انتشار وبنية تحتية تنتشر في مختلف محافظات مصر (٣٩ مستشفى ،٧١٤١ وحدة مدرسية ،١٠٤٠ عيادة تخصصية، ٥١ صيدلية مملوكه و ٤٩ صيدلية متعاقد معها). بها قوة بشرية من أطباء وصيادلة وممرضين وفنيين وإداريين تقوم بكافة احتياجاتها كما تتمتع بقدرة تعاقدية تمكنها من شراء الخدمة والتعاقد مع كبار الأطباء. تمتلك الهيئة أحدث التقنيات وتشكل قوة اقتصادية كبيرة حيث تغطى أكثر من ٥٤% من المواطنين بينهم طلبة المدارس ذوى احتياجات طبية قليلة مما يعطيها قوة في تحمل المخاطر بين مشتركيها وقوة في فرض الأسعار عند التعاقد وشراء الخدمة أو شراء الأجهزة والتجهيزات.

تتمركز أول نقاط ضعف الهيئة القومية للتأمين الصحي في تعدد القوانين و القرارات الوزارية المنظمة لعملها مما يؤدى إلى بلبلة واختلاف في القرارات الإدارية المنظمة لإدارة أعمال الهيئة وينعكس ذلك على الوضع الاقتصادي عند تقديم الخدمة وتطبيق معايير الجودة لصالح المنتفعين.

وثانيا يأتي ضعف الخصائص البشرية للعاملين بالهيئة نتيجة لضعف المرتبات والحوافز وقلة التدريب مع ضعف ومركزية القدرة التخطيطية. من ثم ضعف اتخاذ القرارات العلمية التنفيذية أمام تحدى اتساع حزمة الخدمات التي تبدو بدون سقف.

وثالثا يمثل كما أن الوضع المالي للهيئة نقطة ضعف أخرنتيجة ضم منتفعين بدون دراسة اقتصادية سليمة وبقرارات وزارية ذات خلفية سياسية أكثر منها اقتصادية مثل ضم الأطفال حديثي الولادة دون خلفية مالية تضمن استمرارية تقديم الخدمة ، وعدم مرونة تحريك الاشتراكات أو المساهمات وفقاً لمعدلات التضخم وارتفاع تكلفة التقنية المتطورة.

ورابعا فإن أن قيام الهيئة العامة للتأمين الصحي بالجمع بين تمويل وتقديم الخدمة يؤدى إلى افتقارها للقدرات التنافسية، وضعف الإشراف والرقابة، وعدم إعطاء فرص الاختيار للمنتفع وقصور في نظم التمويل والفاقد وعدم رضاء المنتفع.

وخامسا هناك ضعف فاعلية نظم المعلومات في توفير قواعد البيانات اللازمة عن التكلفة وعن مؤشرات الجودة ومؤشرات إدارة المتعاقدين.

وسادسا وأخيرا تعاني الهيئة من الاستهلاك غير الرشيد للأدوية، والذي يمثل ما يقرب من ٥٠% من تكلفة الخدمة التأمينية.

التجارب الدولية في توفير الرعاية الصحية للفقراء

أولا: تجربة البرازيل

ينص الدستور البرازيلي على حق كل مواطن في الوصول إلى الرعاية الصحية .

منذ بداية القرن العشرين مع بدء التحرك الديمقراطي في عام ١٩٨٨ أكدت الحكومة والمجتمع المدني على دعم الصحة كمنفعة عامة وإقامة نظام صحي جديد شامل يسمى النظام الصحي الموحد .

يتكون النظام الصحي البرازيلي من شبكة معقدة من مقدمي الخدمات ومشتريها في تعاون وتنافس متناغم يشكل في نهاية الأمر مزيجاً مذهلاً من الخدمات الخاصة والحكومية تمولها مصادر حكومية .

دعا الإصلاح الصحي في البرازيل القطاع الصحي إلى :

- دعم و تنشيط القطاع الحكومي .
- التوسع في تنويع مصادر التمويل .
- تعميم اللامركزية في النظام الصحي .
- تخصيص الخدمات و تقديمها.
- إعادة النظر في العلاقة بين القطاع الخاص والعام فيما يتعلق بتنظيم وإدارة الخدمات الصحية .

تم تكوين كيان يدير المؤسسات الصحية للقطاعين العام والخاص وهو المجلس الصحي الوطنيعلى المستوى الفيدرالي يتحمل المسئولية القانونية لصياغة ووضع و تطبيق السياسات الصحية الوطنية.

ويشترك في صنع القرار جهات اثلاث هى المجلس الصحي الوطني، واللجنة الثلاثية للإدارة المشتركة و وزارة الصحة.

الهدف الأساسي للنظام الموحد هو لا مركزية سياسات الصحة حتى مستوى الولايات والمحليات. و كانت الفكرة الرئيسية تعتمد على الديمقراطية واللامركزية ومن هنا اكتسبت قوتها ،واعتمدت اللامركزية على الدعم السياسي القوي. يغطي هذا النظام ١٤٣ مليون مواطن ويتحمل عبء تكلفته شبكة من الضرائب الحكومية المخصصة للصحة والمحلية التي أعطيت للسلطات المحلية صلاحية فرضها لصالح الخدمات سواء الصحة أو التعليم .

وبفضل القواعد الدستورية التي تم اعتمادها وأعطت لهذه السلطات الحق في فرض ضرائب على البنزين والمعادن والمواصلات والاتصالات . أصبح العائد من الضرائب اللامركزية يمثل ١٤% و ١٦% للولايات وارتفع تدريجياً ليصل ٢١% . وتحت ضغط التضخم وعدم استقرار الاقتصاد جاء تخفيض الفقر وعدم العدالة دافعا قويا لفكرة فرض ضرائب مخصصة للقطاعات الاجتماعية الخدمية مثل التعليم الذى حصل على ١٨% من حصسلة ضريبة الدولة و ٢٥% من عائد ضرائب المحليات.

تقوم الولايات بالمساعدة في وضع السياسات المحلية وتقديم الدعم الفني والدعم التمويلي، وتم صياغه قانون يعطي المحليات مسئولية التخطيط وإدارة وتسيير معظم جوانب الرعاية الصحية وشراء الخدمات من القطاع الخاص وإدارة المستشفيات الصغيرة المحلية أما المستشفيات الكبيرة والتعليمية فتديرها الحكومة المركزية.

قد أدى النظام الصحي الموحد إلى تكوين نظام إقليمي يشمل :

أ- القطاع العام الذى يتضمن الخدمات الصحية التي تمولها وتوفرها الحكومة بما فيها الخدمات على المستوى الفيدرالي والولايات والبلديات والقوات المسلحة.

ب- القطاع الخاص (الربحي وغير الربحي) الذى يتعاقد مع القطاع العام و يتم الدفع له من خلال أساليب التعويض ويشمل الخدمات الصحية التي تمولها الحكومة ويقدمها القطاع الخاص.
تعد البرازيل واحدة من البلدان القلائل في العالم التي قامت بتطوير شبكة صحية مجانية ومفتوحة للجميع دون أي تمييز ولا استثناء.

ووفق وزارة الصحة البرازيلية، فإن نظام التغطية الطبية، المعروف بـ «النظام الصحي الموحد»، يعد واحداً من أفضل أنظمة الصحة العمومية في العالم، والذي يضمن مجانا توفير خدمات متعددة لفائدة جميع سكان البلاد ابتداء من الفحوصات والاستشارات الطبية البسيطة إلى عمليات زرع الأعضاء ويتيح النظام الصحي الموحد، الذي ترعاه وزارة الصحة، للبرازيليين الولوج، مجاناً، وبشكل شامل وعادل إلى مختلف الخدمات الصحية في المستشفيات العمومية والخاصة، وذلك بموجب عقد يقوم على مبدأ «الحق في الصحة للجميع».

وقد أحدث النظام الصحي الموحد سنة ١٩٨٨ ، تطبيقاً لمقتضيات الدستور الاتحادي ليستفيد منه أكثر من ١٨٠ مليون برازيلي.

ويشكل الضمان الاجتماعي في البرازيل، حقاً أساسياً نص عليه الدستور وعرّفه بأنه نظام يشمل «مجموع الإجراءات المتكاملة، بمبادرة من الحكومة والمجتمع، الرامية إلى ضمان الحق في الصحة، والمعاش والمساعدة الاجتماعية».

وقال منسق اللجنة التنفيذية للمنتدى الاجتماعي العالمي في البرازيل، أرماندو دي نيغري، في تصرّيح لوكالة المغرب العربي للأنباء، إنه تم توحيد النظام الصحي البرازيلي منذ سنة ١٩٨٨، وذلك بالشكل الذي يضمن للمواطنين الحصول على الرعاية الصحية التي تقدم مجموعة متكاملة من الخدمات الطبية.

وأضاف أنه من حيث الإنفاق العمومي، فإن الميزانية المخصصة لقطاع الصحة تقدر بحوالي ٣.٧ بالمائة من الناتجالمحلي الخام أي ما يناهز ٧٠ مليار دولار، مشددا على أن «المجتمع المدني مازال يعمل من أجل مضاعفة هذا المبلغ وذلك للوصول، خلال السنوات المقبلة، إلى ١٠ في المائة من الناتجالمحلي العام».

وبالنسبة لهذا الخبير الدولي، فإن النظام الصحي البرازيلي يستبعد الإقصاء الاجتماعي، حتى بالنسبة للأشخاص الذين ليسوا في وضعية قانونية، انطلاقا من مبدأ أن «الرعاية الصحية هي حق من حقوق الإنسان».

وتشمل التغطية الصحية الأشخاص المزاولين لنشاط مهني والموظفين، والمستخدمين وخادمات وربات البيوت والطلبة والعاطلين عن العمل.

ومن جهة أخرى، فإن نظام الحماية الاجتماعية بالبرازيل يشمل الضمان الاجتماعي الذي يعوض الشخص المؤمن الذي يفقد القدرة على العمل بسبب المرض أو العجز أو الشيخوخة أو الأمومة أو السجن.

كما تسمح المساعدة الاجتماعية لكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة والعجزة بالاستفادة من خدمات الدعم الممولة من الميزانية العامة للدولة.

وقد ساعد هذا النظام الصحي، وبدعم من البنك الدولي على القضاء على انتشار الأمراض الخطيرة، وتسهيل الولوج إلى الخدمات الصحية في المناطق الفقيرة وساهم في إحداث نظام المراقبة الوبائي.

وتتلخص المحاور الاستراتيجية الكبرى في قطاع الصحة في تخصيص الموارد اللازمة لتيسير ولوج المناطق الفقيرة أو المهمشة إلى الخدمات الطبية الأساسية، وتطوير الدراسات حول المناهج الكفيلة بتحسين نظام الرعاية الصحية، وتمويل المشاريع الرامية لمحاربة الأمراض من قبيل الملاريا وغيرها، وحسب معطيات وزارة الصحة البرازيلية، فإن هذا النظام يستفيد منه ٨٠ بالمائة من السكان

في ٩٤ بالمائة من بلديات البلاد، وذلك بإجراء نحو ٤٨٦ مليون استشارة طبية سنويا، وأكثر من ١٩ ألف عملية لزرع الأعضاء وأكثر من ١١ مليون استشفاء ومع ذلك، فإن تمويل نظام الصحة العمومية البرازيلية لا يزال غير كاف، وفقا لخبراء من البنك الدولي، وهو ما يؤدي إلى وجود عدم المساواة بين المناطق وتقديم خدمات بجودة أقل.

وفى نفس الوقت يتصف هذا النظام ببعض التجاوزات حيث أن النفقات لا تستهدف المحتاجين. وبالإضافة إلى ذلك فالبرازيل لديها واحدة من أدنى النسب من الممرضين و الأطباء في الدول الصاعدة، وهو ما يفسر اللجوء إلى مهنيي القطاع من الدول المجاورة في إطار برنامج حكومي يطلق عليه ""مزيد من الأطباء"".

في تقرير منظمة الصحة العالمية ٢٠١٢ عن نظام الرعاية الأساسية في البرازيل و برنامج طب الأسرة الذى اصبح يضم حوالي ٢٧٠٠٠ فريق في وحدات محليات البرازيلالتى تبلغ ٥٥٦٠ وحدة محلية كل منها يخدم نحو ٢٠٠٠ أسره أو ١٠٠٠٠ مواطن، و يضم فريق الوحدة المحلية أطباء. تمريض، خدمات اجتماعية وطبيب أسنان وتقدم الخدمات في عيادات الوحدة أو في المنزل أو المستشفيات .

وصل تمويل الرعاية الأساسية إلى ٣,٥ مليار دولار من بينها ٢ مليار دولار من إنفاق الحكومة البالغ ٢٣ مليار دولار. جزء هام من هذا الإنجاز توفير الرعاية الأساسية للفقراء ومن خلال البرنامج قامت الحكومة بإعادة هيكلة الرعاية الأساسية وأضافت إليها حديثا رعاية الأمراض المزمنة ليصبح النظام السلبى نظاماً إيجابياً يصل إلى المواطنين.

يبلغ إجمالي الإنفاق على الصحة للفرد ١,١٠٩ دولار ويصل الإنفاق على الصحة إلى ٩,٣ % من الدخل القومي .

بعد عقدين من التجربة و بالرغم مما يعانيه النظام الصحي من مشاكل متعددة لكن يحسب له أنه أتاح رعاية صحية ذات جوده لملايين من الفقراء الذين لم يكونوا ينالون الحقوق الأساسية في الرعاية الصحية .

أدى النظام الصحي الموحد إلى تحسن مؤشرات الصحة فاصبح متوسط العمر المتوقع عند الميلاد ٧٤.٦ سنة عام ٢٠١٢ وتحسن معدل وفيات الأطفال تحت سن خمس سنوات ووصل إلى ١٤ لكل الف طفل حي .

و لكن مع تحسن دخل المواطنين أصبحت الطبقة المتوسطة غير راضية عن وجود تكدس للمرضى وطوابير أمام أقسام الطوارئ ،وتهالك بعض الأجهزة الطبية، ونقص في وجود الأطباء في بعض المناطق الريفية البعيدة .

تحسين و صول المرضى إلى الرعاية الصحية التخصصية : بواسطه شبكة الصحة البعادية في ولاية ميناس جيراس بالبرازيل :

في تقرير لمنظمه الصحة العالمية ٢٠١٢

في محاوله لتقليل التفاوت في إتاحة الرعاية الصحية إلى المناطق المنعزلة نظراً للمساحات الشاسعة والتباين الثقافي والجغرافي والاقتصادي سعت الحكومة البرازيلية لتوفير الرعاية الأساسية الشاملة والخدمات التخصصية و الرعاية بالمستشفيات و تعزيز الصحة فى ولاية ميناس جيراس التي يصل تعداد سكانها إلى أكثر من ١٩ مليون نسمه وتتسم بعدم المساواة في توفسر الرعاية الصحية. حيث يعاني سكان البلديات الصغيرة والنائية من صعوبة الوصول إلى الرعاية التخصصية،لأن الموارد الصحية تتركز في المدن الكبرى. غالباً ما يكون المهنيون الصحيون في المناطق النائية شباباً قليلي الخبرة وكثيراً ما يعانون من العزلة والحاجة إلى المزيد من التدريب. تنتج عما سبق معدلات عالية

لدوران الأيدي العاملة في الرعاية الأولية مما يؤدى إلى نقصهم في بعض المناطق، بالإضافة إلى قلة الاستثمارات في ربط الرعاية الصحية بمستويات الرعاية الأخرى، وعدم القدرة على توفير الإتاحة الجيدة للاختبارات التشخيصية؛ وهذا كله يمنع نموذج الرعاية الأولية البرازيلي من تحقيق أغراضه بالكامل.

إن الصحة الإلكترونية، أي استخدام تكنولوجيا المعلومات في المهن الصحية لتقديم الرعاية ونقل التعليم وإجراء البحوث، سمكن من خفض عدم المساواة الموجودة عن طريق دعم مهنيي الرعاية الأولية في المناطق النائية. تقدم الصحة الإلكترونية وسيلة فعالة لتحسين التواصل بين ممارسي الرعاية الأولية والاختصاصيين في مراكز الإحالة وتيسير إتاحة الاختبارات التشخيصية وتعزيز الرعاية الصحية في المجتمعات غير المخدمة. ولكن لا يتوفر إلا القليل من المعلومات عن الصحة الإلكترونية فيما يتعلق بفعالية التكلفة وإتاحة الخدمات وعملية الرعاية ورضا المستخدمين.

في سنة ٢٠٠٥ قامت حكومة ولاية ميناس جيرايس البرازيلية بتمويل تأسيس شبكة الصحة عن بعد المصممة لتواصل المشافي التعليمية للجامعات الخمس الرسمية مع مديريات الصحة في البلديات, ونفذت إدارة الصحة في الولاية في البداية هذا البرنامج كمشروع بحثي في ٨٢ بلدية عدد سكانها أقل من ١٠٥٠٠ نسمة. وحيث أن الأمراض القلبية الوعائية هي السبب الرئيسي للوفيات في ميناس جيرايس، مع وجود نقص خطير في عدد أطباء القلب في المناطق النائية، قررت إدارة الصحة في الولاية التركيز على طب القلب البُعادي [Minas Telecardio Project] وتحديداً على تخطيط القلب الكهربائي البُعادي (أي استخدام الإنترنت لإرسال تخطيطات القلب من المناطق النائية إلى المشافي الحكومية لتفسيرها). ثبت أن المشروع قابل للتنفيذ وسليم مالياً ٦ وازداد رضا الأطباء العاملين في المناطق النائية بشكل ملحوظ.

وبعد سنة ٢٠٠٧ بدأت شبكة الصحة عن بعد في ميناس جيرايس تقدم الاستشارات عن بعد. بعبارة أخرى، بدأ مهنيو الرعاية الأولية يستعملون موقع الشبكة على الإنترنت لتوجيه أسئلة إلى العاملين في الجامعة في مجالات تشمل الطب والتمريض وطب الأسنان والعلاج الفيزيائي والتغذية والصيدلة وعلم النفس وعلم السمع. وهكذا يستطيع مهنيو الرعاية الصحية أداء فعالياتهم السريرية بدعم من شبكة اختصاصيين مناوبين في الجامعات. يستطيع الاختصاصي الذي يجيب عن السؤال أولاً طلب مساعدة اختصاصي آخر إن رأى ضرورة ذلك. يُنظر إلى هذه الخدمة على أنها أداة تعليمية جارية لأن كل استشارة تمثل فرصة للتعلم. توسعت الشبكة بالتدريج حتى وصلت إلى ٦٠٨ بلديات بحلول آب/أغسطس ٢٠١٠.

تعتمد شبكة الصحة عن بعد على تجهيزات تقنية منخفضة التكلفة وسهلة الإيصال إلى القرى النائية: مثل الحاسبات آلية والطابعات وأجهزة رقمية لتخطيط القلب الكهربائي والكاميرات الرقمية (مثلاً لتصوير الآفات الجلدية) وكاميرات ويب وإنترنت ذي عرض نطاق منخفض. تجري جميع الاستشارات عن بعد بين مهنيي الرعاية الصحية، بما أن مجلس الأطباء في البرازيل [Conselho Federal de Medicina] لا يسمح بإجراء استشارات عن بعد بين أطباء ومرضى.

تم تطوير منهجية لتنفيذ الشبكة وصيانتها. زار العاملون جميع المدن التي تشملها الشبكة وأجريت لقاءات إقليمية مع ممارسي الرعاية الصحية في البلديات دورياً في البلديات أو المشافي الجامعية لمناقشة منافع الخدمات الصحية عن بعدالصحة ومعوقات تنفيذها (مثل عوز الدعم السياسي أو سوء

تقبلها من قبل المستخدمين أو عدم اعتياد ممارسي الرعاية الصحية على إجراء استشارات أو تخطيط القلب الكهربائي عن بعد) وسبل التغلب على هذه المعوقات (مثل إشراك المجتمع وتدريب ممارسي الرعاية الصحية على استخدام الاستشارات عن بعد وتخطيط القلب الكهربائي عن بعد وتكييف روتين العمل المحلي ليلائم استخدام هذا النظامن). حضر هذه اللقاءات أيضاً العاملون السريريون في شبكة الصحة الإلكترونية وألقى أعضاؤها محاضرات حول مواضيع مختارة وفق الأسئلة الأكثر طرحاً خلال الاستشاراتعن بعد. قدمت اللقاءات فرصة للمستخدمين والعاملين السريريين لتطوير علاقة مريحة بين بعضهم البعض.

ولضمان جودة الخدمات السريرية اللامركزية تم تأسيس مكتب مراقبة الجودة مسؤوليته تنفيذ البروتوكولات المعيارية وتوفير نظام التفتيش وتعزيز البحوث السريرية. شمل التفتيش تقدير التوافق بين قراءات مختلف أطباء القلبي لتخطيطات القلب الكهربائية. وفي /يناير ٢٠١١ تم انتقاء عينة من ٩٠٥ تخطيطات قلب عشوائياً وبالتعمية، وقرئ كل تخطيط من قبل طبيب قلبي آخر من الشبكة تم انتقاؤه عشوائياً أيضاً. لم يعرف طبيب القلبي أن التخطيط الذي قرأه قد تم تفسيره سابقاً. وبعد ذلك قام طبيب قلبي خبير في قراءة تخطيطات القلب من الستشفى التعليمي في ميناس جيرايس [Hospital das Clinicas da Universidade Federal de Minas Gerais] بتقدير التوافق بين الفاحصين السابقين، واعتُبِرت قراءته «المعيار الذهبي».

رصد النظام رضا المستخدمين بشكل مستمر عن طريق الأسئلة التالية التي تم إرسالها للمستخدمين بعد أن تلقوا استجابة لاستشارتهم عن بعد: (١) هل ساعدت هذه الاستشارة على تجنب إحالة المريض؟ (٢) هل أجابت الاستشارة عن بعد عن سؤالك؟ (٣) ما مستوى رضاك عن هذا النظام ؟ يتناول السؤال الأول نجاعة الفعالية، المعرَّفة بأنها عدد إحالات المرضى مقسوماً على العدد الكلي لفعاليات خدمة الصحة عن بعد؛ يقيس السؤال الثاني الاستجابة التي أعطاها الاختصاصي خلال هذهالاستشارة ؛ يقدِّر السؤال الثالث الرضا العام للمستخدمين عن النظام. /يناير وحتى أكتوبر أجري ١٣٨٢٨ استشارة عنب بعدواستجاب ١٢٨٤ مستخدم للإستبيان

ويظهر الجدول التالي مدى نجاح البرنامج البرازيلي في تحسين صحة المواطنين

البرازيليين بالمقارنة بالوضع في مصر.

الأوضاع الصحية في مصر والبرازيل

وجه المقارنة	مصر	البرازيل	
• عدد السكان. • الدخل القومي للفرد. • العمر المتوقع عند الميلاد عند ٦٠ سنة.	• ٨٢ مليون • ٦,٤٥٠ دولار ○ ٦٩ سنة ○ ٧٤ سنة	• ١٩٩ مليون • ١١,٥٣٠ دولار ○ ٧٠ سنة ○ ٧٧ سنة	•
• وفيات الأطفال تحت ٥ سنين لكل ألف مولود حي.	٢١	١٤	
• وفيات الأمهات لكل ١٠٠,٠٠٠ مولود حي.	٤٥	٦٩	
• معدل ارتفاع ضغط الدم (عام ٢٠٠٨) • نسبه من السكان.	○ ٢٧,١% ○ ٢٤%	○ ٣٩,٤% ○ ٢٦,٦%	○
• معدل ارتفاع سكر الدم (عام ٢٠٠٨) • نسبه منذ السكان .	○ ٧% ○ ٧,٤%	○ ١٠,٤% ○ ١٠%	○
• معدل التدخين نسبه من السكان.	○ ٤٦,٣٥% ○ ٢١%	○ ٢٢% ○ ١٣%	○
• إجمالي الأنفاق على الصحة للفرد. • نسبة الأنفاق على الصحة من الدخل القومي.	• ٣٢٣ دولار • ٥%	• ١١٠٩ دولار • ٩,٣%	•

السياسات المقترحة

حتي يمكن مواجهة هذه التحديات لابد من الشروع في إتباع حزمة من السياسات البديلة تشمل إعادة هيكلة القطاع الصحي، وإنشاء نظام صحي وطني يعتمد على إشراك القطاعات الحكومية و الخاصة و والأهلية وإستهداف المناطق الفقيرة التى يجب أن تكون لها الأولوية لسد الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وجعل الخدمة متاحّة بكفاءة وإنسانية لجميع المواطنين في الوقت الذى يحتاجونها فيه. وعناصر هذا الإصلاح هى ما يلي:

أولا : تطوير إدارة الرعاية الصحية في مصر :

-تشكيل مجلس قومي أعلى الصحة أو تطوير وإعادة تشكيل المجلس الأعلى للصحة وإعادة النظر في صلاحياته ، ليكون مشرفاً على التخطيط لسياسات الصحة في مصر ويعمل على توحيد سياسات تنفيذ برامج الصحة بين القطاعات المختلفة حكومية، خاصة وأهلية. ويقوم بوضع الأسس السليمة للتمويل وتنظيم إدارة الموارد في مجالات الصحة المختلفة ، وضمان عدالة التوزيع والاستخدام الأمثل للموارد والتنسيق بين مصادر التمويل المختلفة مثل:

- الموازنة العامة،
- اشتراكات المنتفعين بنظام التأمين الصحي الجديد وصناديق العلاج المختلفة والبرامج التكميلية لشركات التأمين الطبي،
- التمويل الأهلي والتبرعات،
- الاستثمارات من القطاع الخاص في العلاج و البحوث والتدريب،
- التمويل متناهي الصغر من خلال برامج دعم المشروعات الصغيرة و التأمين متناهي الصغر،
- المنح والمساعدات الدولية.

ذلك لمعالجة تعدد مقدمي الخدمة خاصة من الجانب الحكومي واستقلالية كل منهم وانعدام التنسيق بينهم مصحوباً بضعف التخطيط الاستراتيجي مما انتج تكرر توافر الخدمات في مناطق وانعدام وجودها في أماكن أخرى.

ثانيا : تحسين و تأكيد إتاحه الخدمة :

١- وضع الأولوية لاستكمال وتشغيل وحدات الرعاية الأساسية وتسجيل جميع المواطنين خاصه الفقراء والمهمشين والقرى النائية.
٢- إحداث تكامل بين الرعاية الأساسية وبرامج التنمية المجتمعية والبشرية
٣- تحديد خريطة الاحتياج الصحي خاصة في القرى والمجتمعات الفقيرة مع دمج الكيانات المتعددة التابعة لوزارة الصحة والسكان في نظام أفقي يتشابك مع أنظمة فرعية مكونة له من مقدمي الخدمة من القطاعين الخاص والمدني مع تحديد هيكل وتوصيف متكامل للدور المنوط به الشركاء والمخرجات المطلوب تسليمها ووضع نظم التقييم والمتابعة اللازمة لضمان تنفيذ الإتاحة، العدالة والجودة والكفاءة.
٤- إدخال طعوم جديدة للوقاية أمراض الجهاز التنفسي والتي تبلغ نسبتها في الأطفال دون الخامسة ١١% في الحضر و٨% في الريف مثل هيموفليس إنفلونزا، وأيضاً طعم الروتا ضد النزلات المعوية والتي تبلغ نسبتها ٣٣% في الأطفال دون الخامسة وهذه الأمراض تؤثر في الحالة الصحية لأطفال مصر.
٥- إعطاء أولوية للقطاع الريفي الذي تغطي مساحته ٣,٣% من المساحة الكلية ويبلغ عدد سكانه ٥٧,٤% من إجمالي السكان ،ويعد البيئة التي يعيش فيها أكثر من ٣٥ مليون فلاح يمثلون القوى المنتجة للغذاء.

<u>سياسات التحكم في الأمراض غير المعدية :</u>

تشمل الأمراض غير المعدية أمراض القلب و الشرايين و الأورام و الصحة النفسية و مرض السكرى وأمراض الجهاز التنفسي وتتحد تلك الأمراض في عوامل الإختطار والمحددات ومن ثم فرص التدخل والحد من الخطورة .

إن الاستثمار في الوقاية والتحكم في ضبطها يؤدى إلى تحسين خصائص الحياة وصحة المجتمعات ويشكل أعلى استثمار في الصحة وتنمية المجتمع وعلى الحكومة تهيئه البيئة المواتية للمواطنين لدعم الصحة .

يجب أن تكون الخدمات الصحية شاملة ومتكاملة لتستجيب لاحتياجات المجتمع ولتخفيف عبء المراضة.

إن وضع أسس العيش الصحى يأتي في بداية الحياة بتوفير الرعاية اللازمة للأم الحامل، فالأم الفقيرة وغير المتعلمة غالباً ما تنجب طفلا قليل الوزن وعادة ما تعجز عن الرضاعة الطبيعية. الأطفال قليلو الوزن أكثر عرضة لأمراض قصور شرايين القلب وجلطات المخ وارتفاع ضغط الدم ومرض السكري في حين يتم اكتساب العادات الصحية السليمة مثل الغذاء السليم والرياضة وعدم التدخين منذ الصغر.

يظهر التفاوت في حدوث الأمراض غير المعدية ومسبباتها في المجتمع فنجد كثافة أعلى لحدوث ذلك في الفقراء والمهمشين، ونرى الشرائح الدنيا من المجتمع تحمل ضعف مخاطر الموت المبكر وعبء المراضه مقارنة بالشرائح العليا .

(Wilckinson R., Marmont 2005)

يجب النظر للوقاية من الأمراض غير المعدية على أنها استثمار في الصحة وأحد عوامل التنمية ووسيلة هامة لتقليل عدم العدالة، وبالتالي هذه مسئولية قطاعية تعمل عليها الحكومة داخل وخارج قطاع الصحة . وللوصول إلى نتائج ملموسة يجب وضع استراتيجية قومية للوقاية والحد من الأمراض غير المعدية من خلال المجلس الوطني للصحة (أو لجنة وزارية متخصصة) لها صلاحيات اتخاذ قرارات التخطيط ورصد التمويل اللازم والتشبيك بين الوزارات المعنية والجهات المختصة.

يجب إشراك مجموعه كبيرة من أصحاب المصالح في قطاع الصحة من القطاع الخاص و القطاع الأهلى ومن خارج القطاع مثل وزارة الزراعة والشباب والتعليم والمالية والجمعيات العلمية .

وتشمل الوقاية أربع مستويات :

- الوقاية من عوامل الإختطار مثل السمنة والتدخين والغذاء غير السليم و قلة الحركة .
- الوقاية من بدء ظهور المرض مثل ارتفاع ضغط الدم أو سكر الدم أو دهون الدم.
- الوقاية من مضاعفات المرض والإعاقة الناتجة عنه.
- الوقاية من الصدمات الصحية أو الموت المبكر.

للوصول إلى ذلك يجب العمل على الكشف المبكر – توفير العلاج المناسب – توفير سبل التأهيل للإعاقة. وذلك من خلال العمل على المحاور الرئيسية التالية : الدعوة ورفع مستوى الإصحاح الصحي ، التخطيط السليم ، التقييم والمتابعة لتنفيذ السياسات ورصد الفجوات و تحويل التمويل اللازم لها.

استخدام المسح الصحي للكشف المبكر و رصد عوامل الإختطار وإجراء الأبحاث اللازمة.

تقويه مثلث القوى البشرية –البنيه التحتية– المستهلكات من الأدوية والأجهزة حتى يمكن تنفيذ السياسات والوصول إلى نتائج ملموسه واستمراريتها.

السياسات المقترحة في مجال الوقاية و الكشف المبكر عن الأورام:

١- إنشاء أو إعادة تنشيط لجنة وطنية لمكافحة السرطان .
٢- إعداد خطط وطنية لمكافحة السرطان أو تحديث الخطط القائمة، بحيث تشمل مجموعة متكاملة من الأنشطة تغطّي المجالات الجوهرية الستة: الوقاية؛ و الكشف المبكر؛ والتشخيص والعلاج؛ والرعاية الملطِّفة؛ والسجلات والبحوث،
٣- تقييم حجم مشكلة السرطان ونمطه،
٤- تحديد الموارد المالية المطلوبة والحصول عليها،
٥- تقييم القدرات الوطنية على الوقاية من السرطان ومكافحته: الموارد (البشرية والمادية)؛ ومرافق العلاج، والعدالة في توزيع الخدمات والحصول عليها؛ وتوافر الأدوية،
٦- تقييم سجل السرطان، وترصُّده، وقاعدة معطياته،
٧- تقييم عمل المنظمات غير الحكومية في مجال مكافحة السرطان ومدى توافرها وقدراتها
٨- تصميم وتنفيذ حملة تثقيفية لحشد الدعم السياسي لخطة العمل الوطنية للوقاية من السرطان ومكافحته، وذلك من خلال وسائل الإعلام الجماهيري، وإشراك المجتمع وكبار رجال الدين والشخصيات البارزة،
٩- الدعوة إلى سن التشريعات والأنظمة اللازمة للحدّ من التعرُّض لعوامل الخطر.

إعادة النظر في وضع وزارة الصحة والسكان كمقدم أساسي للخدمة. و تقوية المقدرة على التخطيط الشامل ووضع السياسات وتحديد أولويات الصحة ومتابعه تنفيذ الخطط ، وخصوصا من خلال المقترحات التالية.

التأكيد على توفير الخدمة الصحية في الوقت الذى يحتاجه المريض و بالجودة اللازمة لكل شرائح المنتفعين من خلال خريطة لأماكن توافر الخدمات الصحية، واستخدام الكيانات الفرعية المشاركة.

بتقوية ونشر خدمات الرعاية الصحية الأولية وتطبيق نظام صحة الأسرة من أجل توفير الرعاية الصحية خاصة في المناطق الريفية والمحرومة باعتبارها المستوى الأول للخدمة الصحية يضمن تقديم ٧٠- ٨٠ % من الخدمات الصحية مع تفعيل نظام الإحالة للمستويات الثانية والثالثة للخدمة الطبية.

وتمثل المستشفيات العامة والمركزية المقدم الرئيسي للخدمة الصحية في المستوى الثاني من الخدمة الطبية ولذلك يجب الاهتمام بتطوير تلك المستشفيات حتى يكتمل جزء هام من منظومة الرعاية الصحية للفقراء و محدودي الدخل.وذلك تحقيقا للأهداف التالية:

- تعظيم الاستفادة من المستشفيات العامة والمركزية والتي تمثل المستوى الثاني من الخدمة الصحية.
- تطوير هذه المستشفيات وتنمية الموارد البشرية العاملة بها وتفعيل معايير الجودة من أجل تقديم خدمات المستوى الثاني لغير القادرين،
- التركيز على المحافظات الفقيرة التى تعتمد اعتمادا شبه كلي على خدمات وزارة الصحة .

أهم التحديات التي تواجهها المستشفيات العامة والمركزية:

١. الإدارة:

- انخفاض الكفاءة الإدارية وعدم وجود صف ثان وثالث من القيادات الصحية .
- غياب التخطيط الشامل للصحة والنظرة العلمية لاحتياجات ومتطلبات وطموحات المواطن .
- قوانين العمل الحالية وضوابطها وتعددها واللوائح والقرارات المالية المتتالية تمثل تحدياً للتطور الإداري والاقتصادي .

- بيروقراطية نظام المناقصات والشراء والتي تؤخر توفير الاحتياجات الأساسية للخدمات الطبية.
- كثرة الجهات الرقابية (المحليات ـ الصحة) قد تعطل العمل نظراً لتداخل مسئولياتها.

٢. انخفاض مستوى جودة الخدمات:

- انخفاض جودة الخدمات الصحية في القطاع الصحي ككل والقطاع الصحي الحكومي بصفة خاصة
- مجانية أو قلة المقابل المادي للخدمات أدى إلى إتاحة الخدمات بدون جودة في تقديمها
- ما زالت البنية الأساسية تحتاج إلى تحسين وتطوير حتى تستطيع أن تقدم خدمة ذات جودة للمرضى الفقراء الذين هم أساساً المنتفعون بها وخاصة أقسام حديثي الولادة ـ الاستقبال والطوارئ ـ العيادات الخارجية ـ أقسام الكلى بالمستشفيات والرعاية المركزة.
- قصور في خدمات الطوارئ والحوادث
- عدم وجود نظام لصيانة البنية التحتية والأجهزة بالمستشفيات
- التغييرات الاقتصادية والعلمية والاجتماعية المتلاحقة وإنشاء مدن وتجمعات سكنية وصناعية وزراعية وتجارية بدون تخطيط صحي مسبق لها سوف يخلق مشاكل وتحديات صحية ناجمة عن التوطن الغير مخطط صحياً .
-

ثالثا : إصلاح التمويل الصحي و رفع كفاءه الإنفاق على الصحة

يشمل إصلاح التمويل الصحى عددا من الخطوات فضلا عن الأخذ بالميزانية المستجيبة للعدالة الإجتماعية، من هذه الخطوات مثلا:

١- إعاده النظر في بنود موازنة الصحة التى يذهب أكثر من ٦٠% للمرتبات و يتضخم فيها بند الاستثمارات على حساب بنود العلاج والصيانة والتجهيزات.

٢- جمع مزيد من الأموال من أجل الصحة سواء بزياده الإنفاق الحكومي كما نص الدستور أو بفرض ضرائب مخصصة للقطاع الصحي يجب أن ترتبط باتخاذ الإجراءات وسن القوانين اللازمة لزيادة فاعليه تحصيل الإيرادات الخاصة بالخدمة الصحية .

٣- يجب أن يصحب التوسعة في تغطية فئات جديدة من الفقراء توافر غطاء تمويلي مناسب لأن أي توسعة في تغطية فئات جديدة خاصه الفقراء بدون غطاء تمويلي قابل للاستدامة لن يؤدي إلا إلى مزيد من التدني في تقديم الخدمة الصحية .

٤- إعاده تحديد أولويات الميزانيات الحكومية، بدءًا من التخطيط وانتهاءً بالحد من الفساد المالي والإهدار في الموارد التمويلية.

٥- إسناد تحديد الأولويات وتوزيع الموازنة بين الجهات الحكومية المختلفة إلى مجلس الصحة القومي وإشراك القطاع الخاص والقطاع الأهلي في التخطيط للصحة وتحميله مسئوليات محددة في خريطة تقديم خدمات الرعاية الصحية حتى يتم التحكم في الازدواجية والتكرارية التي تحط من الكفاءة المالية والفنية على السواء.

٦- مزيد من الإنفاق على الرعاية الصحية وحده لن يحدث التحسن المطلوب ولكن يجب أن يصاحب ذلك تحسن الوضع المالي لموازنة الدولة وتقليل الدين العام. وعلى المستوى المؤسسي يجب أن يقترن بتحسين مستوى الإدارة وتقليل مستوى الفساد رفع مستوى مهارات الفريق الصحي الفنية ومستوى الإدارة المتوسطة.

استخدام الموازنة المستجيبة للعدالة الاجتماعية:

يحقق إستخدام مثل هذه الموازنة وإستخدام موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء عددا من المزايا من أهمها:

- زيادة الشفافية في برامج الإنفاق الحكومي الموجهة لتلك الموازنات وما يستتبع ذلك من رصد الفجوة القائمة بين الالتزامات المعلنة للدولة تجاه الفئات المهمشة وبين ما تقوم به الحكومة من تدابير فعلية لترجمة هذه الالتزامات في مسارات الإنفاق العام للدولة.
- دعم العدالة و المساواة وتعزيز تكافؤ الفرص بين هذه الفئات وباقي عناصر المجتمع.

- ويمكن في هذا الصدد تطويع موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء للأخذ بالموازنة المستجيبة للعدالة الإجتماعية، وخطوات إعداد هذه الموازنة هي مايلي:

– تحديد الأهداف المراد تحقيقها. ويتم اختيارها وفقاً لأولوية تحقيق مخرجاتها ، وعلى سبيل المثال يمكن البدء بالإرتقاء بتغذية الطفل، فتكون الخطوات المطلوبة هى مايلي

١- - الارتقاء بتغذيه الطفل هو الهدف المحدد للبرنامج.
٢- تصميم البرامج اللازمة لتحقيق هذا الهدف،
٣- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف ونفقات.،
٤- وضع مؤشرات أداء للمتابعة وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع.

كما يمكن ترجمة هذا الهدف العام تفصيلا إلى سياسات جزئية على النحو التالي:

أولا تحسين مؤشرات نقص التغذية و ذلك

- بتخفيض معدلات التقزم (الطول بالنسبة لعمر الطفل) وقصر القامة (الوزن بالنسبة للعمر والنحافة (الوزن بالنسبة للطول) بنسبة ٣٠% حتى عام ٢٠١٨ لتصبح ٢٠%،١٠%،٣% على التوالي.
- تخفيض معدلات الأنيميا بنسبة ٥٠% حتى عام ٢٠١٨ لتصبح ٢٤%.. خفض معدلات التقزم (stunting) و أيضا الضمور (wasting) و تحجيم الارتفاع المستمر. وفي حين يمكن أن يكون توقف النمو سببه نقص الوعي بالإضافة إلى عوامل أخرى اجتماعية واقتصادية، فإنه من المؤكد أن الضمور (wasting) سببه الفقر والحرمان.. أن التغذية من المجالات التي تأثرت في الآونة الأخيرة بالأزمات الاقتصادية وارتفاع أسعار المواد الغذائية عالميا، فمن المرجح أن تتدهور حالة الأسر والسكان بوجه عام ما لم تكن هناك سياسات حكومية تتصدي لمشكلة سوء التغذية على جميع المستويات.
- ثانيا: رفع مستوى التغذية للسكان عموما،لأن سوء التغذية يُتوقع أن يكون له في الغالب آثار مدمرة على الأجيال القادمة، كما أن التحكم فيه سوف يساهم في تضيق حلقة الفقر المفرغة .

وذلك بالعمل على محورين :

<u>المحور الأول:</u>

وضع السياسات اللازمة لتحقيق الأمن الغذائي ورفع الوعى وتحسين الاتجاهات التغذوية مع إدماج مكون الغذاء والتغذية في سياسات الدولة المختلفة، وتقوم وزاره الصحة ومجلس الطفولة والأمومة بهذه المسئولية مع ضرورة التنسيق وتحفيز دور جهود المجتمع المدني والتنسيق بينه ونشاط وزارة الصحة والوزارات الأخرى لضمان وصول الاحتياجات التنموية للأطفال جميعاً وخاصة المستهدفين من القرى الأكثر فقراً.

<u>المحور الثانى:</u>

محور المجال الصحي:

يشمل إدماج التغذية في برامج الصحة الأولية كمكون أساسي.

تحديد الخريطة القومية والاحتياجات الغذائية.

تحديد السلة الغذائية المصرية كدليل إرشادي بأنواع وكميات الغذاء وبدائله التي يجب توفيرها بأقل تكلفة.

وضع مؤشرات التنمية للأطفال في المراحل العمرية المختلفة في ملفات الأطفال وبطاقات الطفل المستعملة حالياً .
وضع آلية لمتابعة مؤشرات النمو للأطفال دورياً في ملفات الأطفال وعند التطعيم التنشيطي وفي مراحل المدرسة ووضعه على قاعدة البيانات.

السياسات :

١- استهداف المناطق الأكثر فقراً في المحافظات والقرى والبدء مع برنامج الألف قرية بواقع ٢٠٠ قرية سنوياً وذلك من خلال:
٢- تحديد المراحل التنفيذية بناء على المؤشرات الصحية و قاعدة البيانات الخاصة بالدخل و القائمة على تحليلات وزارة التضامن الاجتماعي.
٣- تحديد الخريطة القومية و الاحتياجات الغذائية.
٤- تعديل اللوائح المنظمة لنقل الأغذية و الثروة الحيوانية و السمكية و تحظر توزيع أغذية غير صحية.
٥- تحديد أدوار الوزارات المعنية طبقا لقدرات كل وزارة على النفاذ للشريحة المستهدفة و التنسيق بينها .
٦- تضمين الخطاب الديني التوعية بالتغذية السليمة وتعظيم دوره في تغيير السلوكيات الضارة و تنظيم التكاتف المجتمعي.
٧- تحفيز دورالجهود الأهلية والتنسيق معها لتنظيم وضمان مساعدة الأطفال خاصة في القرى الأكثر فقراً.
٨- عمل برنامج حكومي لتشجيع الرضاعة الطبيعية المطلقة حتى سن ٦ شهور يهدف إلى رفع نسبة الرضاعة الطبيعية المطلقة من ١٢,٣% (المسح الديموجرافي ٢٠٠٨) إلى ٦٠% بعد خمس سنوات بواقع ١٠% سنويا .
٩- تحديد آلية لتوزيع البان الأطفال بمنافذ الرعاية الصحية الأولية للرضع من ٦ شهور إلى سنة مجاناً أو بتيسيرات خاصة في حالات التقزم ونقص الوزن و النحافة.
١٠- التأكد من إمداد الاحتياجات الدوائية التعويضية للأطفال الذين يعانون من النقص وعمل الفحوصات الطبية اللازمة والمتابعة حتى الوصول إلى المتوسط الطبيعي.
١١- تطوير دور المدرسة في نشر السلوكيات الغذائية بتضمينها في المناهج الدراسية وتدوينها على كراسات المدرسة والرقابة على مقصف المدارس.
١٢- عمل حملات التوعية بالتغذية السليمة للأطفال اللازمة للأمهات والأسر وطلاب المدارس .
١٣- عمل حزم إعلامية موحدة لكل المراحل العمرية تتاح للاستخدام بواسطة جميع الأطراف الفاعلة.
١٤- إستخدام البطاقات التموينية التي تصرف الآن مواد غذائية أساسية موجهة لجميع أفراد الأسرة ولم تستغل بعد لتوزيع أغذية خاصة بالأطفال
١٥- الإهتمام بالفئات ذات الطبيعة الخاصة مثل المتسربين من التعليم وأطفال الشوارع، الاطفال المقيمين في المناطق النائية والأماكن الذات الطبيعة البيئية ذات التأثير على الحالة الصحية للأطفال، بعض الفئات من ذوي الأمراض التي قد تتأثر بإضافة بعض العناصر الغذائية

رابعا : تنميه القوى البشرية في القطاع الصحي :

سبقت الإشارة إلي أوضاع القوى البشرية في المجال الصحى ، والتى تتسم بعدم التوازن في التوزيع الجغلرافي بين المحافظات الحضرية وغيرها من المحافظات ، وعدم التدريب ، وإفتقاد الحافز للتجويد عند العمل في المؤسسات الحكومية، ومن المقترح رفع كفاءتها من خلال:

(i) إنشاء هيئة للتعليم الطبي المستمر تكون مهمتها تحديد البرامج المختلفة التي تندرج في مقررات التعليم المستمر لمختلف أفراد الفريق الصحي. بحيث تشمل تلك البرامج علي مكون فني، مكون عن الجودة، ومكون عن قانون الممارسات الطبية وأخلاقيات وآداب المهنة. بالإضافة إلي ذلك تقوم تلك الهيئة باعتماد المؤسسات التعليمية والمؤتمرات العلمية التي تندرج في برامج تقوم بعملية التعليم الطبي المستمر.

(ii) وضع نظام للتراخيص وتجديد/أعادة التراخيص لكافة العاملين بالقطاع الصحي بحيث يضمن مواكبتهم لأحدث المستجدات في التخصصات المختلفة بما يضمن ممارساتهم لمهنتهم بالمستوى اللائق.

(iii) تحديد هيكل وظيفي يتضمن كادر أو نظام إثابة خاص للفريق الطبي بحيث يتناسب مع حجم الاستثمار في القوى البشرية المدربة (سنوات الدراسة ونوعيتها) ويكون محفزاً علي أنتاج خدمات صحية ذات جودة متميزة.

ـ سياسات الارتقاء بالخصائص السكانية والتصدي للزيادة غير المتناسبة..

من الواضح أن المعدلات العالية للزيادة السكانية تقلل من ناحية من أثر التنمية الإقتصادية على تخفيف حدة الفقر، كما تقلل من قدرة الأسر الفقيرة على توفير الحاجات الأساسية لأفرادها، وقد عادت معدلات الزيادة السكانية إلى الإرتفاع في السنوات الأخيرة ، مما يضاعف من التحديات التى تواجهها الحكومة في توفير الخدمات التعليمية والصحية لكل المواطنين، ولكن ضحايا إخفاق الحكومة في مواجهة هذا التحدى هم اساس من الفقراء، لذلك إن الإرتقاء بالخصائص السكانية وخفض معدلات النمو السكاني العالية يجب أن يكون واحدا من أولويات الحكومة والمجتمع لإنجاح الجهود الهادفة للتخفيف من حدة الفقر ، ولذلك فمن المقترح الأخذ بالسياسات التالية تحقيقا لهذه الأهداف:

١-ـتنفيذ استراتيجية إعلامية متكاملة لتبني سياسة الطفلين والمباعدة بثلاث سنوات بين الولادات من خلال الإعلام الجماهيري تأخذ في الاعتبار الخصوصية الثقافية للمناطق الجغرافية المختلفة.

٢-توظيف أفضل للإعلام المباشر في تغيير الاتجاهات الإنجابية من خلال برامج الرائدات الريفيات لاسيما في المحافظات التي تعاني من مستويات مرتفعة في الإنجاب.

٣-تفعيل دور الجمعيات الأهلية في القيام ببرامج من شأنها تبني قيم إنجابية تأخذ في اعتبارها العبء السكاني على مستوى المعيشة وعلى إتاحة وجودة الخدمات الأساسية.

وتشير نتائج المسوح السكانية إلي أن نسب ممارسة تنظيم الأسرة لم تتغير خلال السنوات الماضية (٦٠٪) وهو الأمر الذى يؤثر سلباً على تحقيق الانخفاض المستهدف في معدلات الإنجاب. ومن ناحية أخرى، فإن هناك تحديات أخرى تتمثل في نسبة النساء المستخدمات اللاتي يتوقفن عن الاستخدام ونسبة النساء اللاتي لاتبالي باستخدام وسائل تنظيم الأسرة. كما تُظهر النتائج تراجع في نسبة النساء المستخدمات في بعض المناطق الجغرافية.

ويتطلب الأمر الالتزام بالسياسات التالية:

١- تنفيذ خطوات عملية لتخفيض نسب التوقف عن استخدام وسائل تنظيم الأسرة نتيجة الأعراض الجانبية ونقص الاستشارات.

٢- زيادة مساهمة الجمعيات الأهلية في تقديم خدمات تنظيم الأسرة وفي تقديم الاستشارات في مجال الصحة الإنجابية مع استهداف المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية ذات الأولوية.

٣- تفعيل نظام الحوافز الإيجابية والسلبية لمقدمي خدمات تنظيم الأسرة.

٤- التوسع في تطبيق اللامركزية في الإشراف على إتاحة وجودة خدمات تنظيم الأسرة.

٥- وضع الآليات الفعالة للتنسيق بين الوزارات باعتبار المشكلة السكانية مشكلة مجتمعية لها انعكاسات على جميع أوجه الحياة في مصر.

٦- إرساء نظام للمتابعة والتقييم يصدر تقارير دورية لتقييم أداء البرنامج السكاني.

٧- إصدار تقرير ربع سنوي يُعرض على مجلس الوزراء / المحافظين لمتابعة المؤشرات السكانية على المستوى القومي والمحلي.

يرتبط تحقيق هدف ضبط النمو السكاني على تحقيق التوازن بين المحور الخدمي من ناحية، والمحورين الثقافي والاجتماعي من ناحية أخرى، وذلك من خلال:

- إتاحة وسائل تنظيم الأسرة بالمراكز التابعة لوزارة الصحة أو الجمعيات الأهلية العاملة في هذا المجال والتأكيد على حصول الشرائح الفقيرة لها بدون مقابل.
- وضع قضية ضبط الزيادة السكانية على قائمة أولويات القطاع الإعلامي.
- الترويج على المستوى القاعدي لمفاهيم الصحة الإنجابية من منظور حقوقي، ومراجعة المادة العلمية المتاحة في هذا المجال وإعادة إنتاجها وترويجها.
- رفع جودة الخدمات المتاحة من خلال تنمية الكوادر البشرية لمقدمي الخدمة الصحية.
- زيادة إتاحة المعلومات الخاصة بتنظيم الأسرة وخدمات الصحة الإنجابية، من حيث أماكن تقديم الخدمة، وإتاحة المعلومات الأساسية للإجابة عن تساؤلات الجمهور المستهدف.
- نشر المفهوم الحقوقي للقضية السكانية وقضايا تمكين الأسرة.
- رفع كفاءة العاملين في مجال الأسرة والسكان عن طريق برامج تدريبية متخصصة.
- التوعية بالقوانين والتشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، وذلك في إطار تحقيق التوازن بين تمتع المواطن بحقوقه الأساسية وقيامه بواجبه تجاه مجتمعه.
- تشجيع خطاب ديني، إسلامي ومسيحي، مستنير يعزز مفهوم تحسين نوعية الخصائص السكانية، حيث تؤكد جميع الأديان السماوية على قيمة الإنسان وضرورة بناء قدراته للمساهمة في تنمية المجتمع وإعمار الأرض.
- إعداد كوادر مدربة ومتخصصة من رجال الدين، الإسلامي والمسيحي، لنشر الرسائل المعتدلة والصحيحة لقضايا الأسرة والسكان وترسيخ مفاهيم هامة أخرى مثل المواطنة واحترام الآخر والبعد عن التعصب.
- مراجعة مناهج التربية السكانية، وتطويرها، وضمان دمجها في مناهج وأنشطة المراحل التعليمية المختلفة بالمدارس والجامعات، وبرامج محو الأمية.
- الإهتمام بتعليم الفتيات، حيث ثبت علمياً إرتباط زيادة المستوى التعليمي للأمهات بانخفاض معدلات الإنجاب.
- إنشاء خط ساخن يقدم المشورة في مجال الأسرة والسكان، وذلك في إطار التصدي للشائعات والمعتقدات الخاطئة المرتبطة بتلك القضايا.

في النهاية : يحتاج تنفيذ سياسات تطوير القطاع الصحي إلى مشاركه مجتمعيه وشفافية عالية تبدأ بما يلي :

١- مراجعه الأطر القانونية ووضع أطر جديده تسمح بتنفيذ بنود الدستور التي تؤكد مسئولية الدولة و التكافل والحماية المجتمعية لتحقيق العدالة الإجتماعية . ويمكن تنفيذ هذه الإلتزامات على أرض الواقع تدريجيا وعلى مرحلتين

٢- المرحلة الأولي ولا يجب أن تتعدى ٣ سنوات يتم الانتهاء فيها من إتاحة الرعاية الأساسية للفقراء ومحدودي الدخل وضمان جودتها.
٣- المرحلة الثانية تكون بضم هذه الفئات إلى التأمين الصحي الاجتماعي الشامل مع الالتزام بوجود تمويل كاف لضم تلك الفئات . بدون إصلاح نقاط الضعف السابق ذكرها فإن إضافة مواطنين جدد سوف يؤدى حتما إلى مزيد من تدهور الخدمة و عدم الرضا عنها.

المراجع والمصادر

أولاً:- المراجع العربية :

١ - المسح الصحي الديموجرافي المصري ٢٠٠٨ .المجلس القومي للسكان .مصر ٢٠٠٨

٢ - تقرير السكان للجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ٢٠١٣

٣ - تقرير منظمه الصحة العالمية ٢٠٠٥ عن الأمراض غير المعدي

٤ - تقرير العقد الاجتماعي لمركز معلومات مجلس الوزراء ٢٠١٤

٥ - رافع وشركاه . ٢٠١٤"المخطط الاستراتيجي القومي للتنمية العمرانية . ٢٠٥٢ وزاره الإسكان و المرافق و المجتمعات العمرانية- الهيئة العامة للتخطيط العمراني .

منظمة الصحة العالمية مسيرة البرازيل نحو التغطية الشاملة .

www.who.int/bullitin/volumes/88/9/10-020910/ar/.

ثانيا ً :- المراجع الاجنبية

, www.world bank.org. ٥6-Health finance revisited 200

7-Non-communicable diseases guidelines .world health organization, Regional committee for Europe.Copenhagen 11-14 september 2006.

8-Wilkinson Marmot

9-http://digital.ahram.org.eg/articles.

10- bulletin of of the world health organization 2012,90:373-378.

internationalliving.com/countries/brazil/healthcare-

11-Elzanaty F, and Way , A .(2009).Egypt Demographic and Health El-Zanaty and Associates survey 2008.Cairo Egypt, Ministry of Health, ,and Marco International.

12-Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). 2013. Country profile :Egypt. The Global Burden of Diseases.Seattle,WA:IHME.

Available at

http://www.health.org/sites/default/files/files/country_profiles/GBD/ihm

e_ gbd_ country report_egypt.pdf

13- Elzanaty and Associates .(2014). Egypt demographic and Health Survey 2014.Cairo, Egypt: Ministry of Health , El-Zanaty and Associates, and Marco International.

14-Rafeh N, Williams J and N Hassan. (2011). Egypt Household Health Expenditure and Utilization Survey 2010 .Bethesda, MD: Health Systems 20/20 project. Abt Associates Inc.

15-World Bank.(2014). World Development Indicators. Washington ,DC: World Bankhe burden

16- Economist Intelligent unit limited 2009. Breakaway: The global burden of cancer-challenges and opportunities.



الفصل الخامس

إسكان الفقراء
Housing For The Poor

د.أبوزيد راجح*

أ.د. أبو زيد راجح، رئيس سابق لمركز بحوث الإسكان والبناء



مقدمـة

تعتبر حاجة الإنسان إلى السكن إحدى حاجاته الحياتية الأساسية، شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء والصحة والتعليم ، فحق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائع والدساتير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق، ويمكنّه من حيازة المأوى الملائم له. ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي فيه يمكن أن يمارس نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، وتتحقق تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضا التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكوّن وتنمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية على الوجه الصحيح إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه ، وفي بيئة عمرانية تتوفر فيها عناصر الحياة الحضرية السليمة . وكما يحقق المسكن حاجات الفرد والأسرة المادية والمعيشية، فإنه يحقق أيضا حاجاتهما الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والأمان داخل مأواهما وبالانتماء إلى المجتمع والوطن الذي يعيشان فيه . والعلاقة التبادلية بين الإنسان والمسكن أصبحت حقيقة علمية مسلّماً بها، فتأثير المسكن على الإنسان وعلى صحته البدنية والنفسية وقيمه وسلوكياته ـ إما سلباً أو إيجاباً ـ صار أمراً مستقراً في مجال الفكر الاجتماعي والعمراني الحديث . وفى ذلك تحقيقٌ لمقولة ونستون تشرشل الشهيرة " الإنسان يبني مسكنه والمسكن بدوره يبني ساكنه " . لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن الملائم لكل شرائح المجتمع حسب الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . والعمل على دعم الشرائح غير القادرة وتمكينها من حيازة السكن الملائم لها ، وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية لكل أطياف المجتمع في هذا المجال الحيوي البالغ الأهمية .

إن مشكلة الإسكان في مصر مشكلة مزمنة ومركّبة ، وجاءت أساساً نتيجة لسلسلة متعاقبة من السياسات والتشريعات خلال العقود الستة الأخيرة والتي لم تتسم في كل الحالات بطول النظر ومراعاة مصلحة المجتمع بكل شرائحه بصورة متوازنة وعادلة . ولقد أدت هذه السياسات والتشريعات إلى خلل واضح في منظومة الإسكان المصري ، كان من أبرز مظاهره أن حوالي نصف المجتمع تقريباً[١٩] بني لنفسه وبنفسه مساكنه خارج الإطار الرسمي للدولة وبدون اهتمام يُذكر منها ، وكأن الدولة قد تخلت ـ طوعاً أو كرهاً ـ عن القيام بأحد التزاماتها الأساسية . ومن مظاهر هذا الخلل أيضاً أن هناك في الوقت الحالي ما يزيد على ثلاثة ملايين[٢٠] أسرة مصرية لا تجد لنفسها المأوى الملائم في حّده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ما يقرب من خمسة ملايين وحدة خالية ومليوني وحدة مغلقة[٢١] تمثل مخزونا سكنيا راكدا لشريحة محدودة العدد من المجتمع . أي أن الإسكان المصري – في حقيقة الأمر – ينقسم إلي منظومتين منفصلتين متباينتين ومتباعدتين تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها : الأولى خاصة بالشرائح الدنيا الفقيرة والأخرى خاصة بالشرائح

---

[١٩] إنتاج القطاع الخاص غير الرسمي – القسم الثاني من هذا الفصل .

[٢٠] الإسكان الهامشي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة – القسم الأول من هذا الفصل . .

[٢١] ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة – القسم الأول من هذا الفصل .

العليا الغنية كما سيأتي ذكره تفصيلا فيما بعد . وسيتناول هذا الفصل إسكان الشرائح الفقيرة وأسباب تفاقم مشكلة هذا الإسكان وأبعادها العمرانية والاقتصادية والاجتماعية . كما سيتناول البحث الحلول الملائمة لهذه المشكلة في إطار تنمية قومية مستدامة تتحقق فيها العدالة الاجتماعية بالنسبة لشرائح المجتمع والعدالة المكانية بالنسبة لأقاليم مصر.

ومن الجدير بالذكر أن مشكلة الإسكان ليست مشكلة أحادية منفردة قائمة بذاتها ، فهي مرتبطة أشد الارتباط بالتنمية الاجتماعية التي تشمل - بجانب الإسكان - الصحة والتعليم والثقافة . وهذه التنمية الاجتماعية تتكامل بدورها مع التنمية الاقتصادية

والتنمية المكانية ليكونوّا معاً التنمية القومية الشاملة ، والتي تمتد بشرياً لتغطى كل شرائح المجتمع وتمتد مكانياً لتغطى كل أقاليم مصر . وفي هذا الإطار القومي الشامل يمكن فعلاً أن نبحث عن حل حقيقي لمشكلة الإسكان بل لكل مشكلة رئيسية من المشاكل التي تواجه مصر في الوقت الحاضر .

القسم الأول
تطور السياسات والتشريعات المنظمة للإسكان

حدّد مسار الإسكان منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن عنصران حاكمان هما : سياسات الإسكان ، والقوانين والتشريعات التي صدرت في هذه الفترة وتحكم العلاقة بين المالك والمستأجر .
ففي مجال السياسات تبين أن الدولة لم تعط اهتماماً متساوياً لشرائح المجتمع المختلفة وبما يحقق الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . بل تركز الاهتمام في كل مرحلة من هذه الفترة على شريحة واحدة دون الشرائح الأخرى ، وذلك حسب المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية العامة التي مرت بها الدولة في هذه الحقبة . وقد أدى هذا الانحياز المجتمعي المتغيّر إلى عدم توزيع الوحدات السكنية توزيعاً عادلاً على كل شرائح المجتمع ، وتسبب في ندرة شديدة في ناحية ، ووفرة كبيرة في ناحية أخرى . وفي خلال هذه الحقبة صدرت عدة قوانين والتي بموجبها تم تحديد إيجار الوحدات السكنية بقيمة ثابتة غير متغيرة وامتداد عقد الإيجار امتداد تلقائيا للمستأجر الأصلي ولأجيال متعاقبة من أقربائه . وكان لهذه القوانين الاستثنائية تأثير بالغ علي مسار الإسكان . فقد أدت إلي خروج نصف المجتمع تقريبا من سوق الإسكان الرسمي وإقامة سوق إسكان هامشي عشوائي يلبى احتياجاته خارج السوق الرسمي .
وفيما يلي عرض موجز لهذه السياسات المتتالية والتشريعات الاستثنائية التي حددت مسار الإسكان خلال الستة عقود الماضية .

سياسات الإسكان

شهدت مصر ثلاث سياسات متتالية ومختلفة عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً ، وان كانت في مجملها تتمثل في الانتقال من توفير الإسكان الشعبي في الفترة الأولى إلى الإسكان المتوسط في الفترة الثانية ثم إلى الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر في الفترة الثالثة ، حتى بلغ الاهتمام بهذا الإسكان الأخير أقصاه في الآونة الأخيرة ، وذلك على النحو التالي :
اتجهت الدولة في الفترة الأولى – وهي فترة الخمسينات والستينات – إلى إقامة إسكان محدودي الدخل أو ما كان يسمى وقتئذ "بالإسكان الشعبي" وكذلك إقامة الإسكان العمالي الملحق بالمراكز الصناعية الكبرى . فأقيمت مشروعات المساكن الشعبية إما في مواقع أحياء سكنية متهالكة – مثل زينهم وعين الصيرة في القاهرة والقباري في الإسكندرية – أو في مواقع جديدة في هاتين المدينتين وكذلك في عواصم المحافظات الأخرى . كما شيدت مدن لعمّال وموظفي المراكز الصناعية والمنشآت الكبرى التي أقيمت حينئذ مثل السد العالي بأسوان وشركة الحديد والصلب بحلوان . وتعتبر هذه المدن مجتمعات عمرانية متكاملة توفرت فيها كل عناصر الحياة الحضرية الصحيحة لشاغليها من عمّال وموظفين .
إما الفترة الثانية – وهي فترة السبعينات والثمانينات - فقد انتقل مؤشر الاهتمام من الإسكان الشعبي إلي الإسكان المتوسط[1] . فلم تشهد هذه الفترة مشروعات إسكان تذكر لمحدودي الدخل والإسكان العمالي . وبدأ الاهتمام يتزايد بالإسكان المتوسط والإسكان الفئوي الخاص بالطوائف المهنية (المهندسين – الصحفيين – الأطباء – التجاريين – أساتذة الجامعات) فأنشئت المؤسسات والهيئات التي تولت توفير مثل هذا الإسكان مثل هيئة تعاونيات البناء وبنك الإسكان والتعمير وشركات الإسكان (مدينة نصر – المقطم – مصر الجديدة – المعادى) ، كذلك فإن أغلب ما قامت به هيئة المجتمعات الجديدة في المدن الجديدة مثل العاشر من رمضان والسادات و٦ أكتوبر كان إسكانا

متوسطا .وقد قامت الدولة بتوفير مواقع مناسبة لهذا الإسكان وكذلك توفير قروض ميسره لدعمه .
أما في الفترة الثالثة . **من**
بداية التسعينات وحتى الآن – فقد استمر الاهتمام بالإسكان المتوسط إلي حد ما ولكن أخذ الاهتمام بالإسكان فوق المتوسط والفاخر[22] يتزايد بدرجة كبيرة.
فأتاحت الدولة مساحات شاسعة في المدن الجديدة – وعلي الأخص في القاهرة الجديدة ومدينة ٦ أكتوبر ومدينة الشيخ زايد – للمستثمرين في هذا النوع من الإسكان لإقامة مشروعاتهم فيها . وأقاموا هذه المشروعات بقروض كبيرة من البنوك التجارية بضمان الأرض التي أتاحتها لهم الدولة بأسعار مخفضة عن سعرها الحقيقي . وقد أصدرت الدولة قانون التمويل العقاري (رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١) في هذه الفترة والذي كان من أهم أهدافه تسويق المشروعات الضخمة للإسكان الفاخر التي توسعت الشركات العقارية والمستثمرون في إنشائها . فظهرت علي ساحة الإسكان بشكل متزايد ظاهرة لـ" Compounds " أو الـ" Gated Communities " وهى تجمعات سكنية مغلقة علي ساكنيها وتتوفر لهم فيها وسائل الرفاهية والحياة الحضرية الرغدة .
كما تحول استغلال ساحل البحر المتوسط من إقامة مشروعات تنموية للسياحة الخارجية لصالح الاقتصاد الوطني إلي إسكان موسمي للشرائح العليا من المجتمع لكي يستغل فترة قصيرة من العام خلال الصيف علي الرغم من مئات المليارات التي أنفقت علي إنشائه في صورة قرى سياحية متلاصقة .
كانت النتيجة الطبيعية لتغيير مسار الإسكان وانتقال الاهتمام الرسمي من إسكان محدودي الدخل إلي الإسكان المتوسط ثم الإسكان فوق المتوسط والفاخر ، أن أخذت شرائح محدودي الدخل – وهى نصف المجتمع – الأمر بيدها فأقامت خارج النطاق الرسمي ما يسمى بالإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة بعد أن تيقنت أنها لم تعد موضع اهتمام كاف من واضعي سياسات الدولة .

تشريعات الإسكان

أثناء المد الإشتراكى في فترة الخمسينات والستينات صدرت ثلاث مجموعات من القوانين تحدد العلاقة بين المالك والمستأجر للوحدات السكنية وهذه المجموعات هي
المجموعة الاولى : تهدف إلي تخفيض القيمة الإيجارية للوحدات القائمة . وبلغت نسبة هذه التخفيضات المتتالية ٣٥ % من القيمة الإيجارية التي كانت سائدة .
المجموعة الثانية : تهدف إلى تحديد القيمة الإيجارية السنوية للوحدات الجديدة بأن تساوى ٧ % من سعر الأرض وتكلفة المباني معا – وقامت بتحديد أسعار الأرض وتكلفة المبنى لجان رسمية – ولكن تقديراتها جاءت دائما أقل كثيرا من سعر الأرض الحقيقي والتكلفة الفعلية للمباني وكان ذلك تمشيا مع السياسة العامة للدولة التي كانت منحازة تماما للمستأجر علي حساب المالك.
المجموعة الثالثة[23] : استهدفت تثبيت الإيجار وامتداد العقد امتدادا تلقائيا حتى أقرباء الدرجة الثالثة ، أي إلي ما يقرب من ثمانين عام .

---

[22] (١) ، (٢) تعريف وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والفاخر مبيّن في القسم الثالث من هذه الدراسة

[23] هذه القوانين هي : القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ والقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ والقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ .

وبموجب هذه القوانين تحول مستأجروا الوحدات السكنية تقريبا إلي ملاّك لها . وهذا يعنى في حقيقة الأمر أن هؤلاء المستأجرين يتلقون دعما مستمرا هو الفرق بين قيمة الإيجار المجمّد والإيجار الفعلي . ولكن الذي يتحمل هذا الدعم هم ملاّك الوحدات السكنية وليست الدولة التي سنت هذه القوانين وفي عام ١٩٩٦ تم الرجوع إلي تطبيق القانون المدني بالنسبة للوحدات الجديدة والوحدات الخالية . أما الوحدات القديمة قبل هذا التاريخ فقد تُركت كما هي خاضعة للقوانين الاستثنائية السابق ذكرها .

ومن الجدير بالذكر أن التشريعات التي صدرت في هذه الفترة تعرضت فقط للوحدات السكنية في حالة التأجير ، أما في حالة التمليك فقد تركت تماما لقانون العرض والطلب دون قيود أو شروط .أدت قوانين تثبيت القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار إلي خروج المستثمر الخاص من سوق الإسكان المؤجر ، والاتجاه نحو البناء بهدف التمليك إذ لم تكن للقيمة البيعية قيودأو محّددات ،بل تركت كلية للمالك يحددها بنفسه وحسب ما يراه . فتوقف الإسكان المؤجر تماما ، وحل محله الإسكان المملّك . وقد اتجهت الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام هي الأخرى نحو البناء بهدف التمليك ، وتوقفت عن البناء بهدف التأجير ، فأصبح التمليك بذلك هو السمة الوحيدة لسوق الإسكان في مصر خلال الحقبة الأخيرة . ولما كان التمليك – ذو العائد السريع – يخرج تماما عن نطاق إمكانات الشريحة الكبرى من المجتمع – وهى شريحة محدودي الدخل – فقد أخرجت هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي وتركت لشأنها دون رقابة تذكر من الدولة ، فأقامت فيما بينها سوقا أخرى للإسكان خارج النظام الرسمي العام . وكان خروج هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي يمثل إحدى الآثار الجانبية الهامة لتشريعات الإسكان السابق الإشارة إليها فكما أدت سياسات الإسكان إلي خروج نصف المجتمع من سوق الإسكان الرسمي إلي سوق الإسكان العشوائي فقد أدت القوانين الاستثنائية لذات النتيجة . أي أن كلا من السياسات والتشريعات تشاركتا معا في تحقيق نفس النتيجة وهى عدم إعطاء شرائح المجتمع المختلفة اهتماما عادلا ومتناسبا مع احتياجات كل شريحة فيه . وأن شرائح محدودي الدخل وهى تمثل تقريبا نصف المجتمع لم تنل ما تستحقه من عناية واهتمام الدولة مما سبب خللا خطيرا في منظومة الإسكان المصري . وقد ساعد على تفاقم مشكلة الإسكان في مصر بجانب السياسات التي اتبعت والتشريعات التي سنت عوامل أخرى وهى :١- - الزيادة السكانية الكبيرة دون أن يقابلها امتدادات عمرانية خارج الوادي والدلتا لاستيعابها وهي:.

- ٢-عدم العدالة في توزيع الاستثمارات وتركيزها في المراكز الحضرية الكبرى مما أدى إلى هجرة داخلية مكثفة من الأقاليم الأخرى وعلى الأخص الأقاليم النائية إلى هذه المراكز. وهذا يعني غياب تخطيط قومي شامل ينظم مسارات التنمية والانتشار السكاني ويهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية و العدالة المكانية .

ومن الجدير بالإشارة أن السياسات العامة للدولة في مجال الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم – كما هو الحال في الإسكان – أتسمت بالانحياز المكاني والانحياز المجتمعي . فإن هذه الخدمات مركزّة بشكل واضح في المراكز الحضرية الكبرى مثل إقليم القاهرة ، بينما هي شبه غائبة في الأقاليم النائية . والتفاوت البيّن هنا ليس فقط حجم هذه الخدمات بل أيضا في جودتها . وكما أن هذه الخدمات موزّعة توزيعا غير عادل مكانيا فإنها أيضا موزّعة توزيعاً غير عادل سكّانياً . إذ أن الشرائح الدنيا محدودة الدخل تعانى نقصا كبيرا في الخدمات الاجتماعية بينما شرائح الدخول العالية تحظى بحظ وافر من هذه الخدمات .

نتائج سياسات الإسكان وتشريعاته :

كان للسياسات التي اتبعت في العقود الأخيرة وللتشريعات التي صدرت نتائج خطيرة ومتراكمة أدت إلى خلل واضح في سوق الإسكان يتمثل في الآتي :

١ ـ استشراء الإسكان المشوّه "إسكان الفقراء" :

سبق أن ذكر أن الفقراء عندما تركوا لشأنهم أقاموا فيما بينهم إسكانا خاصا بهم خارج النطاق الرسمي للدولة والذي يتمثل في الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة.

الإسكان العشوائي : أقيمت الأحياء العشوائية حول المدن وأحاطت بها إحاطة السوار بالمعصم وكذلك أقيمت في الفراغات المتاحة داخلها بدون تخطيط مسبق وبدون الحصول علي رخص رسمية للبناء . وأغلب هذه الأحياء تمثل بيئة حضرية متدنية ، وتنقصها العناصر الأساسية للحياة الحضرية السليمة مثل الخدمات الاجتماعية الضرورية كالصحة والتعليم ، والخدمات الإدارية مثل مراكز الشرطة والبريد والمطافئ ،كما تنقصها الخدمات البلدية والمرافق مثل مياه الشرب والصرف الصحي . وأغلب مبانيها في حالة معمارية وإنشائية متدهورة وبدون إنارة وتهوية كافية . كما أن الشوارع في هذه الأحياء ضيقة للغاية ولا تكفي للمرور الآلي إذ لا يزيد عرضها في كثير من الأحيان علي ٢ أو ٣ متر . وتتسم هذه الأحياء بالكثافة البنائية العالية إذ لا توجد بها مساحات مفتوحة أو مساحات خضراء تذكر . كما تتسم بكثافة سكانية عالية تبلغ في بعض الأماكن بما يزيد علي ١٠٠ ألف نسمة في الكيلو متر المربع وهى من أعلى الكثافات السكانية في العالم ، والكثير من المباني السكانية بهذه الإحياء تمثل خطورة كبيرة علي ساكنيها مثل تواجدها علي حافة هضاب من المتوقع انهيارها من وقت لآخر أو ملاصقة تماما لخطوط السكك الحديدية أو تقع مباشرة تحت كابلات كهرباء الضغط العالي .

وقد بلغ عدد المناطق العشوائية بالمدن والمراكز الحضرية ١١٧١ منطقة ويسكنها حوالي ١٤٧٩٧٠٠٠ نسمة . وذلك حسب الدراسة التي قامت بها الأمانة العامة للإدارة المحلية التابعة لوزارة التنمية المحلية عام ٢٠٠٨ . ولكن صندوق تطوير المناطق العشوائية التابع لوزارة التطوير الحضري(سابقا) والعشوائيات أجرى بعد ذلك دراسة تفصيلية عن كل منطقة عشوائية وعدد سكانها . وتشير النتائج الأولية لهذه الدراسة أن عدد سكان العشوائيات يزيد كثيراً عن العدد الوارد في دراسة وزارة التنمية المحلية .

وتبلغ نسبة مساحة المناطق غير المخططة (العشوائية) ٣٧,٥ % من مساحة الكتلة العمرانية الحضرية الحـالية [٢٤] .

وفي حالة الإسكان الريفي فإن الامتدادات التي تمت خلال العقود الأخيرة خارج النواة الأصلية للقرية والمحاطة بطريق " داير الناحية " تعتبر امتدادات عشوائية ذلك لأنه أقيمت علي مواقع غير مخططة وبدون تراخيص رسمية للبناء . وهى قريبة الشبه بالأحياء العشوائية الحضرية السابق ذكرها من حيث هياكلها المعمارية والإنشائية وبيئتها العمرانية المتدنية . وتمثل هذه الامتدادات غير المخططة حوالي ٩٥% من مساحة الكتلة العمرانية بالقرى المصرية[٢٥].

---

[٢٤] تقرير موجز عن تطوير المناطق العشوائية – مايو ٢٠١٤ صندوق تطوير المناطق العشوائية .

[٢٥] المرجع السابق .

وظاهرة الإسكان العشوائي هي ظاهرة عالمية وعلى الأخص في دول العالم الثالث ، إذ تتراوح نسبة الإسكان العشوائي في دول أمريكا اللاتينية على سبيل المثال بين ٢٥ % و ٥٠% من حجم الإسكان الحضري بها[٢٦] .

الإسكان الهامشي : يقصد بالإسكان الهامشي (الجوازى) Marginal بالسكن في أماكن غير معدّه أصلا للسكن ، مثل أحواش المساجد والأماكن الأثرية والوكالات والفراغات تحت السلالم وغرف الأسطح والجراجات والدكاكين والأكشاك والخيام والعشش الخشبية التي أقيمت في أزقة وحواري الأحياء الشعبية . وطبقا لتعداد ٢٠٠٦ يبلغ عدد الوحدات الجوازية ٣٣٠٤٩٣٢ وحدة[٢٧] . أما إجمالي عدد الوحدات المخصصة للسكن حسب نفس التعداد فيبلغ ٢٣٧٦٤١٨٢ وحدة[(٣)٢٨] أي أن نسبة عدد الوحدات الهامشية تمثل حوالي ١٤% من إجمالي عدد الوحدات المخصصة للسكن . وهذا يوضح بجلاء الحجم الكبير لهذا النوع المتدني من الإسكان . ويعتبر الإسكان الجوازى وإسكان الغرفة الواحدة أو الغرفتين – الذي سيأتي ذكره فيما بعد – أسوأ أنواع الإسكان قاطبة وإن كان أقلها إعلاميا علي المستوى العام رغم خطورته البالغة .

إسكان المقابر : يتمثل إسكان المقابر في سكن أحواش المقابر وإسكان الجزر السكانية التي أقيمت داخل الحيز الجغرافي للجبانات . وقد قدر عدد سكان المقابر في القاهرة حوالي ٦٠٠ ألف نسمة وذلك في الدراسة التي أجريت علي سكان المقابر عام ١٩٨٥[٢٩] . ولاشك أن العدد الآن يزيد كثيرا علي ذلك . ويمثل سكان المقابر شريحة اجتماعية ضاقت بهم السبل فذهبوا ليعيشوا بين مقابر الأموات . وأغلبهم نزحوا من الأحياء الشعبية المجاورة بعد أن تصدعت مبانيهم لقدمها وأجبروا علي تركها بأوامر إدارية .

إسكان الغرفة الواحدة أو أكثر : يتمثل هذا الإسكان في سكن أسرة واحدة بكاملها في غرفة واحدة (أو أكثر) وتشارك غيرها من الأسر في دورة مياه واحدة . وتتم داخل الغرفة كافة الأنشطة الأسرية الحياتية الخاصة منها والمشتركة . ويؤدى تكدس الأسرة من الجنسين بأعمارهم المختلفة داخل حيز ضيق متدن إنشائيا ومعماريا إلي نتائج سلبية نفسية واجتماعية خطيرة .

وطبقا لتعداد ٢٠٠٦ يبلغ عدد الوحدات السكنية المكوّنة من غرفة واحدة أو أكثر ٨٥٥٤٣١ وحدة[٣٠]. ويمثل الإسكان المشوه السابق ذكره : العشوائي والجوازى وإسكان الغرفة الواحدة وإسكان المقابر بصفة عامة إسكان الفقراء وعلي الأخص الشرائح الأكثر فقرا فيهم .

٢-استشراء ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة " إسكان الأغنياء

من أبرز ظواهر الخلل في منظومة الإسكان في مصر وجود كم هائل من الوحدات السكنية الخالية والوحدات المغلقة . ويبلغ مجموعهما معا حوالي ٦,٤١ مليون[٣١] وحدة سكنية من مجموع الوحدات السكنية البالغ عددها حوالي ٢٣,٧٦٤ مليون[٣٢] وحدة (غير شاملة الوحدات الجوازية) أي بنسبة

---

[٢٦] Affordable Land and Housing in Latin America-UN HABITAT

[٢٧] حسب بيانات غير منشورة لوزارة الإسكان مستمدة من تعداد ٢٠٠٦ .

[٢٨] المرجع السابق .

[٢٩] Architecture for the Dead Galila El Kadi and Aluin Bonamy.

[٣٠] النتائج النهائية لتعداد المباني ٢٠٠٦ لإجمالي الجمهورية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – جدول٤٤ .

[٣١] بيانات غير منشورة لوزارة الإسكان مسمدة من تعداد ٢٠٠٦ .

[٣٢] المصدر السابق .

حوالي ٢٧% من الوحدات القائمة وذلك حسب تعداد ٢٠٠٦ . وتعّرف الوحدات الخالية بأنها وحدات مكتملة وغير مستخدمة ، ويبلغ عددها حوالي ٤,٦٠٤ مليون[٣٣] وحدة . أما الوحدات السكنية المغلقة فهي وحدات مكتملة وتم حيازتها ومغلقة لوجود الأسرة بالخارج أو لوجود الأسرة بمسكن آخر ، ويبلغ عددها حوالي ٢,٠٠ مليون(٥) [٣٤] وحدة سكنية .

لقد واكب استشراء ظاهرة الإسكان المشوه على الجانب الفقير من المجتمع استشراء ظاهرة الوحدات الخالية والمغلقة علي الجانب الآخر . فمع التسهيلات التي تقدمها الدولة للإسكان فوق المتوسط والفاخر والتي تتمثل في توفير مواقع كبيرة مناسبة لهذا الإسكان ومدها بالطرق والمرافق مع توفير التمويل اللازم للبناء والحيازة أمكن للشريحة القادرة من المجتمع من السكن في وحدات متميّزة في تجمعات مغلقة تتوفر فيها عناصر الرفاهية والحياة الحضرية عالية المستوى . بجانب ذلك أمكن للشريحة العليا أيضا حيازة وحدات سكنية أخرى إضافية تحتفظ بها علي أنها مخزون سكنى يتاح لأبنائها عند زواجهم (٧٥ % من هذه الوحدات) بينما حوالي ١٠ % منها تترك خالية كمجرد استثمار آمن للمدخرات . ففي ظل عدم الاستقرار الاقتصادي وارتفاع معدلات التضخم وتدنى قيمة الجنيه ، أصبحت الثروة العقارية ملاذ آمن للثروة الشخصية وأشبه ببوليصة تأمين للأبناء .

٣-حيازة الوحدات السكنية بين التمليك والتأجير

تشير المعايير الدولية أنه في حالة اتزان سوق الإسكان تكون نسبة الوحدات المملّكة في الحضر حوالي ٥٥ % من المجموع الكلي للإسكان الحضري[٣٥] (في الإسكان الريفي تزيد نسبة الوحدات المملّكة كثيراً عن ذلك ، إذ قد تصل إلى حوالي ٨٠ %) . وبطبيعة الأمور يكون التمليك أنسب في الحيازة للشرائح العليا . أما التأجير فهذا أنسب للشرائح الدنيا ، وذلك لأن هذه الشرائح ليس لديها عادة المدخرات الكافية لدفع مقدّمات التمليك وأقساطه المرتفعة والتي عادة ما تكون قصيرة الأجل . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فأنه يمكن للأسر الفقيرة في بداية تكوينها أن تقيم في وحدات صغيرة المساحة قيمتها الإيجارية ليست بعيدة تماما عن إمكاناتها المالية . ثم يمكن للأسرة أن تنتقل إلى وحدات أكبر مساحة مع الزيادة في دخلها والزيادة في عدد أفرادها.
وخلال العقود الأخيرة زادت نسبة التمليك زيادة كبيرة حتى كاد التأجير أن يختفي تماما من سوق الإسكان . وفى الوقت الحالي تبلغ نسبة ما يتاح للتمليك في القطاع الحكومي حوالي ٨٦ % من مجموع الوحدات وما يتاح للإيجار ١٤ % وذلك في البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي . ومن الواضح أن غالبية الوحدات التي ينتجها القطاع الخاص الرسمي تتاح أيضا للتمليك وليس للتأجير .
ويجب أن تتجه الدولة في سياساتها الإسكانية الجديدة إلي تشجيع نمط الإيجار في حيازة الوحدات السكنية حتى تبلغ نسبة الوحدات المؤجرة حوالي ٤٥ % من الوحدات المنتجة علي الأخص في مجال الإسكان الاجتماعي الملائم للشرائح الدنيا من المجتمع . وقد أوصت بعض دراسات الإسكان التي تمت على مستوى العالم إلى تشجيع الأخذ بنظام الإيجار وليس للتمليك في إسكان الفقراء مثل ما جاء في تقرير منظمة الهابيتات التابعة للأمم المتحدة

"Affordable Land and Housing in LATIN America, ASIA, Africa and EUROPE and Nort America"

---

[٣٣] المصدر السابق .

[٣٤] المصدر السابق .

[٣٥] العمران المصري – المجلد الثاني – الجزء الأول الإسكان منتدى العالم الثالث – مصر ٢٠٢٠ .

مما سبق يتضح انقسام الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباينتين ، تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها . وهاتان البؤرتان في تباعد مستمر وتزداد المسافة بينهما بمعدل متزايد ، علي الأخص خلال العقدين الأخرين .

المنظومة الأولى : تتمثل في إسكان الأحياء المتردية والإسكان الشعبي والإسكان العشوائي والإسكان الجوازى وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة ويغطى هذا النوع من الإسكان حاجة الشرائح الفقيرة من المجتمع . وتعانى هذه الشرائح من ندرة حادة في الإسكان الصحي السليم حتى في حده الأدنى .

المنظومة الثانية : فتتمثل في الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر ، ويغطى هذا النوع من الإسكان حاجة " مجتمع الوفرة " من الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا من المجتمع . وقد تم إشباع هاتين الشريحتين بما تحتاجانه من سكن دائم وسكن ترفيهي وسكن موسمي ، بل وأصبح لديها مخزونا سكنيا راكدا يقدر بما يقرب من خمسة ملايين وحدة سكنية خالية واثنين مليون وحدة مغلقة .

ولكل من هاتين المنظومتين أسسها وأنماطها الخاصة بها و المختلفة تماما عن الأخرى ، وذلك في كل مرحلة من مراحل إعداد الإسكان المتتالية : من إنتاج الوحدات و تحديد مساحاتها ومكّوناتها و أسلوب تخصيصها وحيازتها ونوعية الشرائح السكانية المستهدفة منها . ومن هاتين المنظومتين تظهر المفارقة الكبيرة في طبيعة الإسكان المصري . إذ أن مصر في حقيقة الأمر لا تعانى نقصا في عدد الوحدات السكنية بقدر ما تعانى من سوء توزيع هذه الوحدات علي شرائح المجتمع المختلفة توزيعا عادلاً . فهناك ندرة شديدة في ناحية ووفرة كبيرة في ناحية أخرى . ويمكن نظريا أن نقول أن المخزون السكنى الكبير يمكن أن يفي بحاجة مصر من الإسكان علي مدار السبع سنوات القادمة . ولكن يحول دون ذلك أن هذه الوحدات في أغلبها فوق قدرة الغالبية الكبرى من طالبي السكن علي حيازتها تأجيراً أو تمليكاً .

القسم الثاني
إسكان الفقراء بين العرض والطلب

(١) إنتاج الوحدات السكنية : العرض Supply
(٢)

يمكن تقسيم الجهات التي توفر السكن في مصر إلي ثلاث قطاعات رئيسية : القطاع الحكومي ، والقطاع الخاص الرسمي ، والقطاع الخاص غير الرسمي .
القطاع الحكومي: يشمل وزارة الإسكان والهيئات التابعة لها مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والجهاز المركزي للتعمير ، كما يشمل المحافظات والأجهزة المحلية . ويقوم هذا القطاع ببناء مشروع وحدات الإسكان القومي بمدن المحافظات وبالمدن والمجتمعات الجديدة.
القطاع الخاص الرسمي : يشتمل علي شركات وأفراد تقوم بالبناء علي مواقع مخططة بالمدن القائمة أو الجديدة وبتراخيص رسمية من الجهات المعنية .
القطاع الخاص غير الرسمي : ويشتمل في الغالب علي أفراد يقومون بالبناء علي أراض غير مخططة وبدون رخص بناء . وهذه الأراضي إما ملكية خاصة – وغالبا ما تكون ارض زراعية محيطة بالمدن والقرى – أو أراض عامة تمت حيازتها بوضع اليد. وطبقاً لدراستين[٣٦] عن إنتاج المسكن في حضر مصر : الأولي من الفترة من ١٩٨٦ إلي ١٩٩٦ والثانية من الفترة ٢٠٠٠ إلي ٢٠١١ ، جاء القطاع الخاص غير الرسمي في المقدمة كمنتج للوحدات السكنية حيث زادت حصته السنوية .
من عدد الوحدات من ٣٧.٢% بين عامي ١٩٨٦ و ١٩٩٦ إلي ٤٦,٩ % بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١١ . أي بمتوسط قدره ١٣٨ ألف وحدة في السنة خلال العقد الماضي . يلي القطاع غير الرسمي القطاع الخاص الرسمي الذي زادت نسبته أيضا من ٣٣,٣% إلي ٤٢ % في نفس الفترة ، بمتوسط قدره ١٢٤ ألف وحدة في السنة . ثم يأتي القطاع الحكومي الذي انخفضت نسبته من إجمالي الوحدات المنتجة في حضر مصر بصورة ملحوظة من ٢٩,٥ % إلي ١١ % فقط بمتوسط قدرة ٣٣ ألف وحدة في السنة .
وحسب البيانات الصادرة من وزارة الإسكان والخاصة بعدد الوحدات السكنية المنفّذة بواسطة القطاعين الحكومي والخاص خلال العام ٢٠١٢/٢٠١٣ فإن توزيع الوحدات بين القطاعين ليس بعيدا عما انتهت إليه الدراستان السابقتان . فحسب هذه البيانات قام القطاع الحكومي بتنفيذ ٣٠٥٧٣ وحدة بينما قام القطاع الخاص الرسمي بتنفيذ ١٠٥٠٥٧ وحدة . إما القطاع الخاص غير الرسمي فليس لدي وزارة الإسكان بيان موثّق عما أنشأه في هذا العام .

ويبين الجدول التالي متوسط نسبة ما يقوم به كل قطاع من القطاعات الثلاث : الحكومي والخاص الرسمي والخاص غير الرسمي في العام :

---

[٣٦] البنك الدولي ٢٠٠٨ إصلاح سياسات الإسكان في حضر مصر .
Bank 2008 " A framework for Housing policy Reform Urban Areas in Egyp.

جدول رقم (١)
المتوسط السنوي لعدد الوحدات خلال الفترة
من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١١

القطاع	متوسط عدد الوحدات المنتجة سنويا	النسبة من المنتج السنوي إلى المنتج الكلي
القطاع الحكومي **	٣٣ ألف وحدة	١١%
القطاع الخاص الرسمي	١٢٤ ألف وحدة	٤٢%
القطاع الخاص غير رسمي	١٣٨ ألف وحدة	٤٨%
المجموع	٢٩٥ ألف وحدة	١٠٠%

من المجموع الكلّي البالغ ٢٩٥ ألف وحدة ١١٨ ألف وحدة مخصصة لمحدودي الدخل بفرض أن محدودي الدخل يمثلون ٤٠% من مجموع الأسر
** القطاع الحكومي : وزارة الإسكان والهيئات التابعة لها ـ الوزارات والمحافظات

يتضح مما سبق أن القطاع الخاص غير الرسمي هو القطاع الرائد في توفير المسكن في مصر . ويقوم هذا القطاع بإنتاج وحدات سكنية لغالبية فئات المجتمع وعلي الأخص الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل . ويلي ذلك القطاع الخاص الرسمي والذي يقوم بإنتاج الوحدات السكنية الملائمة للشرائح ذات الدخول المرتفعة . أما القطاع الحكومي فدوره محدود للغاية ويختص أساسا بالإسكان المتوسط والإسكان الاجتماعي . ونظرا للحجم الكبير من الوحدات السكنية التي ينتجها قطاع الإسكان غير الرسمي فإن سياسات الإسكان يجب أن تتجه نحو احتواء هذا القطاع و إدخاله في النطاق الرسمي للإسكان.[٣٧]
ومن الجدير بالذكر أن الإسكان المنتج من القطاع الخاص غير الرسمي يقل فيه سعر المتر المسطح بمقدار ٣٦ % عن سعر المتر المسطح في الإسكان الخاص الرسمي . كما أن نسبة الوحدات المؤجرة تبلغ ٥١ % من مجمل الوحدات التي ينتجها هذا القطاع . ويبلغ متوسط القيمة الايجارية لهذه الوحدات حوالي ٣٠ % من الدخل الشهري للأسرة . والقيمة الإيجارية المقبولة تبلغ ٢٥% من دخل الأسرة كما سيأتي ذكره فيما بعد . كما أن الإسكان غير الرسمي -الشهير بالعشوائي – متاح لكافة شرائح المجتمع ، خصوصا شرائح محدودي الدخل . وبذلك يمكن القول أن القطاع الخاص غير الرسمي يحقق نتائج أفضل في إنتاج الوحدات وفي نمط حيازتها مما يحققه القطاع الخاص الرسمي بل والقطاع الحكومي ، مما يستوجب دراسته بموضوعية بدلا من الإدانة التي تناله طوال الوقت ومن كل جانب
.

[٣٧] البيانات في هذه الفقرة مستفاه من كتاب:خريطة مصر – العدالة الاجتماعية والعمران – يحيى شوكت و آخرون

(٢)تحديد المجموعات السكّانية المستهدفة وحجم الطلب على إسكان الفقراء Defining the Need

تتمثل الجماعات السكّانية المستهدفة Target Groups في الشرائح محدودة الدخل فيما يلى:

١-الأسر المكوّنة حديثاً
Newly Formed Families

يبلغ عدد الأسر الجديدة (عقود الزواج) ٨٦٣٥٠٨ أسرة في عام ٢٠١٢ وذلك حسب النشرة السنوية لإحصائيات الزواج والطلاق ٢٠١٢ الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء . ولكن هذه الأسر الجديدة ليست كلها أسر شابة . فالزواج الجديد – حسب تعريف الجهاز – هو الزواج الذي تم لأول مرة بين زوجين حتى لو كان قد سبق لهما أو لأحدهما الزوج من آخر .
كما تشمل أيضا الحالات التي تعود فيها الحياة الزوجية بين المطلّقين . وحسب نفس النشرة فإن عدد الأسر الجديدة الشابة والتي يتراوح عمر كل من الزوج والزوجة بين ١٨ و ٣٠ عاما في عام ٢٠١٢ فيبلغ ٥١٩٠١٢ أسرة . وهذه الأسر تحتاج بطبيعة الحال إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية، ويمكن أن نذكر بصورة تقديرية أن نسبة عدد الأسر الجديدة الشابة محدودة الدخل تبلغ حوالي ٤٠ % من العدد الكلّى لهذه الأسر الجديدة . وذلك استنادا إلي ما انتهى إليه جهاز التعبئة العامة والإحصاء من أن نسبة عدد الأسر الفقيرة والأسر الأشد فقرا تبلغ ٤٠% من مجموع الأسر الكلّى . وهذه الأسر هي التي تحتاج دعما من الدولة لحيازة وحدات سكنية . أما الأسر الجديدة الشابة في الشرائح السكانية الأعلى فغاليا ما تجد عونا من ذويها في حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها .
وبناءاً علي ما سبق فإن الأسر الجديدة الشابة محدودة الدخل يقدر عددها سنويا بحوالي ٢٠٨٠٠٠ تحتاج إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية . ويجب الإشارة إلى أن الأسر الجديدة محدودة الدخل هي الأولى بالرعاية والدعم و هي الأكثر احتمالا إلي الانتقال إلي محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا.

ولكن قد تكون هناك نسبة من الشباب (ذكور وإناث) تمثل طلباً حقيقياً علي الإسكان . ولكن عدم إمكانية حيازة وحدات سكنية ملائمة تحول دون إتمام عقود زواج بينهم ، وعدم توفر بيانات دقيقة عن هذه النسبة يجب أن لا تمنع من أخذها في الاعتبار عند تقدير العدد الكلى لإسكان الشباب .

٢-الأسر التي نضطر إلي ترك مساكنها بقرارات إدارية

تضطر هذه الأسر إلى ترك مساكنها نتيجة التقادم أو التصدع أو الانهيار . وتقدر وزارة الإسكان عدد الوحدات السكنية التي يجب أن تخلى سنويا لهذه الأسباب بحوالي ٥٥ ألف وحدة . ومن الواجب توفير عدد مناسب من الوحدات السكنية الجديدة لهؤلاء السكان . ويمكن أن نفترض أن نصف عدد هؤلاء السكان من شرائح محدودي الدخل ، والنصف الأخر من الشرائح الوسطى . إذ من الملاحظ أن أغلب المباني التي تصدر بشأنها قرارات إزالة تقع في الأحياء القديمة موطن هذه الشرائح.

٣- الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنة

قدر" صندوق تطوير المناطق العشوائية " العدد الكلّي للوحدات السكنية غير الآمنة بالأحياء العشوائية بحوالي ٢١٠ألف وحدة ، منها حوالي ١٥٠ ألف وحدة يجب إزالتها ونقل سكانها إلى مساكن جديدة آمنة . أما الوحدات الباقية وعددها ستون ألف وحدة فيمكن أن تظل في مكانها مع

إزالة مسببّات عدم الأمان الذي يتعرض له سكانها(مثل تحويل كابلات الضغط العالي الكهربائية الممتدة فوق هذه الوحدات إلى كابلات أرضية). وقد سبق توصيف الوحدات السكنية غير الآمنة عند الحديث عن الإسكان العشوائي . وقد اشتملت خطة تطوير العشوائيات إلى نقل سكان هذه الوحدات غير الآمنة ـ كأولوية أولي ـ على مدى السنوات الخمس القادمة . وأغلب هذه الأسر من شرائح محدودي الدخل.

٤ - الأسر التي تقيم حاليا في الإسكان الجوازي Marginal Housing وفي غرفة واحدة أو أكثر

سبق أن ذكر أن عدد الوحدات الجوازية يبلغ ٣٣٠٤٩٣٢ وحدة . كما أن عدد الوحدات المكوّنة من غرفة واحدة أو أكثر يبلغ ٨٥٥٤٣١ وحدة . وأغلب الأسر التي تسكن هذه الوحدات من الأسر الفقيرة والأسر الأشد فقرا . وليس من السهل نقل مثل هذا العدد الكبير من الأسر إلي وحدات أكثر ملائمة في فترة قصيرة . بل سوف تطول هذه الفترة إلي ما يزيد علي ٢٠ عام . كما أنه ليس من المنتظر البدء في توفير الوحدات اللازمة لها قبل سبع سنوات علي الأقل من الآن. وهى تمثل في حقيقة الأمر تراكمات عقود سابقة امتدت إلى ما يقرب من نصف قرن غابت فيها سياسات رشيدة لتوفير الإسكان لشرائح المجتمع بطريقة متوازنة وعادلة .

ويعد تدخل الدولة لمعاونة الشرائح الاجتماعية المذكورة أمرا ضرورياً لحمايتها من الآثار السلبية الخطيرة، والتي تنعكس علي حياة أفرادها الاجتماعية والصحية والأمنية . والدعم الذي يقدم لهذه الأسر محدود للغاية إذا ما قورن بالثمن الاقتصادي والاجتماعي الباهظ الذي يتكبده المجتمع إذا ما تُركت هذه الأسر وشأنها دون رعاية كافية.

مما سبق يتضح أن الوحدات السكنية المطلوبة سنويا للشرائح الفقيرة والتي تتمثل في الأسر الشابة المكّونة حديثا والأسر التي تقطن مباني آيلة للسقوط وتضطر إلى إخلاء مساكنها بأوامر إدارية والأسر التي تسكن في وحدات غير آمنة في الأحياء العشوائية يبلغ مجموع عددها حوالي ٢٧٠٠٠٠ وحدة . أما الأسر التي تسكن في الوحدات الجوازية والوحدات المكّونة من غرفة واحدة أو أكثر والتي يبلغ مجموع عددها حوالي ٤٢٠٠٠٠٠ أسرة فليس من المستطاع توفير وحدات سكنية لها علي المدى القصير .ولكن من الواجب إعادة تسكينها في مراحل مستقبلية من مراحل التنمية الاقتصادية . وهذه الوحدات تمثل في حقيقة الأمر العجز الحالي في الإسكان المصري Housing Deficit .

ويبين الجدول التالي الفجوة بين حجم العرض و حجم الطلب لوحدات شرائح محدودي الدخل

جدول رقم (٢)

العرض والطلب	عدد الوحدات
الوحدات المنتجة سنويا	١١٨٠٠٠
الوحدات المطلوبة سنويا	٢٦٥٥٠٠
الفجوة بين العرض والطلب	١٤٧٥٠٠

أي أن المنتج من الوحدات السكنية يبلغ حوالي نصف المطلوب سنوياً

وتجب الإشارة هنا إلى أن تحديد حجم الطلب علي الإسكان ليس بالأمر الهين . فقد اختلفت الجهات التي قامت قبل ذلك بتحديد حجم هذا الطلب فيما بينها اختلافا كبيرا . فعلي سبيل المثال قام الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في " دراسة الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الوحدات السكنيـة " ٢٠٠٧-٢٠١٢ " الصادر في فبراير ٢٠٠٨ بتقدير إجمالي الطلب الكلّى علي الإسكان في عام٢٠١٤ بحوالي ٤٦٦٠٠٠ وحدة . بينما أسفرت دراسة " الإسكان الحضري في مصر[٣٨]التي تمت عام ٢٠٠٨ وقامت علي نتائج استبيان شمل نحو٢٣ ألف أسرة تمثل شرائح المجتمـع المصري علـي أن ٧,٤ % من الأسر في مصر بها فرد يبحث عن سكن. و أن مجمل عدد الوحدات المطلوبة سنويا حسب هذه الدراسة يبلغ حوالي ٨٧٠ ألف وحدة سكنية .

ويرجع هذا التباين الشديد بين نتائج هذه الدراسات إلى تباين الطرق التي اتبعت في تقدير حجم الطلب علي الإسكان . وقامت كل منها علي فرضيات مختلفة عن الأخرى .

---

[٣٨] هيئة المعونة الأمريكية – دراسة الإسكان في حضر مصر – ٢٠٠٨ .
USAID 2008 Housing study for Urban Egypt.

القسم الثالث
الأسر الفقيرة وإمكانية حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها

1- تحديد الشرائح الفقيرة :

يجب تعريف وتحديد الشرائح الاجتماعية المختلفة تحديداً دقيقاً : شرائح محدودي الدخل وشرائح الطبقة الوسطي والشرائح العليا ، ونسبة عدد الأسر بكل منها للمجموع الكلّي للأسر المصرية وذلك حتى تنال كل شريحة ما تحتاجه من وحدات سكنية دون أن تجور على غيرها من الشرائح الأخرى .
وقد قامت الدولة خلال العقود الأخيرة بدعم أغلب الوحدات السكنية التي أنشأتها بقروض ميسرة تحت اسم "**الإسكان الشعبي**" والتي لم تكن تمثل في حقيقة الأمر إسكاناً شعبياً، بل كانت إسكاناً متوسطا وفوق المتوسط ، ولم يذهب الدعم إلى شريحة محدودي الدخل، بل ذهب إلى شرائح أخرى أيسر حالاً من هذه الشريحة. لذا فإنه من ألزم الأمور تحديد الشريحة الاجتماعية ذات الدخول المحدودة أي الأسر الفقيرة . وتعّرف هذه الأسر عادة بالأسر التي يقع دخلها تحت ما يطلق عليه حد الفقر، وهو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفره لكي تتمكن الأسرة من سد احتياجاتها الضرورية الأساسية من الغذاء والكساء والإسكان . وكما اختلفت المراكز البحثية المختلفة في تحديد حجم الطلب علي الإسكان فقد اختلفت أيضاً في تحديد شرائح محدودي الدخل . ولكن في هذه الدراسة سنأخذ بالتحديد الوارد في بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك عام ٢٠١١/٢٠١٠ للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وذلك لما يتوفر فيه من بيانات كافية تساعد علي إتمام هذه الدراسة بدرجة مقبولة من الدقة .
صنّف الجهاز شرائح المجتمع حسب الدخول إلي شرائح خمسية : أدناها الشريحة الأكثر فقراً تليها شريحة الفقراء ثم شريحة متوسطي الدخل وشريحة فوق متوسطي الدخل وآخرها الشريحة ذات الدخول العالية . وأعتبر الجهاز أن الشريحتين الأولى والثانية تمثلان محدودي الدخل والأولى بالرعاية وذلك كما هو مبيّن بالجدول رقم (٣) .

جدول رقم (٣)
جدول للشرائح الخمسية

الشرائح الخمسية للسكان	٢٠ % من السكان الأكثر فقرا	من ٢٠-٤٠% الفقراء	من ٤٠-٦٠% الشريحة المتوسطة	من ٦٠-٨٠% الشريحة فوق المتوسطة	من ٨٠-١٠٠% الشريحة الأعلى دخلا
متوسط الدخل الشهري للأسرة بالجنيه	٨٣٣	١٠٤٢	١٤٥٨	٢٠٨٣	٣٣٣٣

وأيا كانت طريقة تحديد شرائح الفقراء التي يقع عليها الاختيار والتي تُبنى عادة علي مقدار الدخول ومدى ملائمتها لتلبية احتياجات الإنسان الأساسية ، فيجب علينا أن لا ننسى البعد الاجتماعي عند تعريف الفقراء . فالفقر ليس فقط " حالة اقتصادية " بل هو في نفس الوقت " حالة اجتماعية " .
فالإنسان الفقير محدود – أو معدوم – الموارد يختلف عن الإنسان الغنى ذي الموارد الكافية – أو الزائدة – من حيث الأوضاع التي يعيش فيها ونسق القيم الذي يتصرف علي أساسه ونمط السلوك الفردي – أو الجمعي – الذي تتبعه محدودية الفرص المتاحة له في الصحة والغذاء والتعليم والثقافة مع النفور المتبادل بينه وبين الشرائح الاجتماعية الأخرى .
وأمام هذا الوضع المتدني فإن الكثيرين في هذه الشرائح يتأقلمون مع الضرورات التي تفرضها عليهم حالة الفقر حتى يصير الفقر في حد ذاته " منهجية للحياة " Way of Life " يصعب علي الفرد منفردا الإفلات منها . ومن هنا تبدو أهمية الدعم الذي يجب أن يتاح للفقير لكي يتمكن من الخروج من دائرة الفقر التي يجد نفسه محاطا بها .

<u>(١) تحديد ما يمكن أن تخصصه الأسرة في الشرائح المختلفة من الدخل علي السكن</u>

تشير معايير دولية وحقوقية مختلفة إلى أن نسبة الإنفاق من دخل الأسرة علي السكن يجب أن تكون بحد أقصى من ٢٥ % إلى ٣٠ % من الدخل حتى يتثنى للأسرة أن تنفق علي الأغراض الأخرى للحياة[٣٩] .
هذه النسبة تمثل الإنفاق علي كل ما له علاقة بالسكن : كالإيجار أو قسط التمليك وتكلفة المرافق مثل المياه والكهرباء والغاز . فإذا ما قمنا بتحديد حد أقصى لأسعار السكن طبقا لهذا المعيار فسيكون متوسط الإيجار أو القسط الشهري ما بين ٢٠ % و ٢٥ % من الدخل تاركين الباقي لمصاريف السكن الأخرى .
تختلف النسبة بين سعر المسكن ودخل الأسرة من إقليم لآخر على مستوى العالم . ففي أمريكا اللاتينية يبلغ سعر المسكن حوالي ستة أمثال دخل الأسرة في العام ، بينما في أوروبا وأمريكا الشمالية يبلغ أربعة مرات دخل الأسرة . أما في آسيا وأفريقيا فتصل تكلفة المسكن إلى حوالي عشرة أمثال دخل الأسرة في العام ، وتوضح دراسة مؤسسة الهابيتات التابعة للأمم المتحدة السابق الإشارة إليها[٤٠] أن تكلفة الوحدة في مصر تتراوح بين ثمانية وعشرة مرات دخل الأسرة في العام .
فبذلك يكون مقدار ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار الشهري لوحدة سكنية في الشرائح الاجتماعية المختلفة هو حسب ما هو مبين بالجدول رقم (٤) .

جدول رقم (٤)
ما يمكن أن تخصصه الأسرة كإيجار شهري للوحدة السكنية

الشرائح الخمسية لسكان	الأكثر فقراً	الفقراء	الشريحة المتوسطة	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة الأعلى دخلاً
متوسط ما يمكن أن تخصصه للأسرة للإيجار الشهري بالجنيه	٢٠٨	٢٦١	٣٦٥	٥٢١	٨٣٣

[39] Affrodable Land and Housing in Africa – UN HABITAT.
[40] Affrodable Land and Housing in Latin America ,Asia,Africa and Urope and North America

(٢) تحديد الوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكانية المختلفة

كما أنه من الضروري تحديد الشرائح الاجتماعية تحديداً واضحاً ، فإنه يلزم أيضا تحديد مساحات الوحدات السكنية الملائمة لكل شريحة من هذه الشرائح. وهناك عدة معايير لتعريف الإسكان الاجتماعي الملائم للشرائح الفقيرة والأكثر فقرا والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر. ولكن أيسرها وأقربها للواقع هو مساحة الوحدة السكنية في كل نوع من هذه الأنواع الأربعة .

وقد قامت وزارة الإسكان بتصنيف مستويات الإسكان طبقاً للمساحة ونوع التشطيب وذلك بموجب القرار الوزاري رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٨٠ وجاء التصنيف طبقاً للمساحة كالآتي :

الاقتصادي من ٥٠-٨٠ مترا مسطحاً .

المتوسط من ٦٠-١٠٠ مترا مسطحاً .

فوق المتوسط من ١٠٠-١٤٠ متراً مسطحاً .

الفاخر أكثر من ١٤٠ مترا مسطحاً .

ولكن أمام وطأة مشكلة الإسكان الحالية وعدم قدرة أغلب الشرائح الاجتماعية علي حيازة الوحدات السكنية الملائمة فإنه يلزم إعادة النظر في هذه المساحات وتخفيضها إلي أدني قدر ممكن ، وذلك علي النحو التالي:

١- الوحدات الملائمة للإسكان الاجتماعي

تتراوح مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشريحة الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي ما بين ٣٥ متراً مسطحا و٦٠ مترا مسطحا وهي شريحة الفقراء والأشد فقرا . ومثل هذه الوحدات تحقق الحاجات المعيشية للأسر محدودة الدخل بأحجامها المختلفة والتي تتراوح بين فردين وسبعة أفراد.

ونصيب الفرد من هذه الوحدات في المتوسط يتراوح ما بين ١٠ إلى ١٢ مترا مسطحا. ويعتبر هذا المعّدل في نصيب الفرد من المساحة السكنية مناسباً تماماً للمجتمع المصري في مرحلة التنمية الاقتصادية التي يمر في الوقت الحالي .

٢-وحدات الإسكان المتوسط

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح الوسطى ما بين ٦٠ و ١٠٠متراً مسطحاً . ونصيب الفرد فيها يبلغ ١٨ متراً مسطحاً .

٣-وحدات الإسكان فوق المتوسط والفاخر

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح فوق المتوسط ما بين ١٠٠ و ١٤٠ متراً مسطحاً ، بواقع نصيب الفرد ٢٤ متراً مسطحاً . أما الإسكان الفاخر فتزيد مساحة الوحدة فيه على ١٤٠ متراً مسطحاً .

ويبين الجدول التالي متوسط مساحات الوحدات السكنية الملائمة لكل من الشرائح الإجتماعية المختلفة ومقدار نصيب الفرد من المساحة في كل منها :

جدول رقم (٥)

***

الشرائح الخمسية للسكان	الأكثر فقراً	الفقراء	الشريحة المتوسطة	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة الأعلى دخلاً
متوسط مساحة الوحدة بالمتر المسطح	٣٥-٥٠	٥٠-٦٠	٦٠-١٠٠	١٠٠-١٤٠	أكثر من ١٤٠
متوسط نصيب الفرد من المساحة بالمتر المسطح	١٠,٥	١٢	١٨	٢٤	أكثر من ٢٤

*** قامت وزارة الإسكان بتصنيف مستويات الإسكان طبقاً للمساحة بموجب القرار الوزاري رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٨٠ والمساحات عاليه مبنية على هذا القرار السابق الإشارة إليه .

(٣) تكلفة الوحدات السكنية وقيمتها الإيجارية

قامت وزارة الإسكان (قطاع التشييد) بتحديد سعر تكلفة المتر المسطح في عام ٢٠١١ حسب مستويات الإسكان كالآتي :

الاقتصادي : ١٣٥٠ جنيها
المتوسط : ١٥٥٠ جنيها
فوق المتوسط : ١٦٢٠ جنيها
الفاخر : ١٩٠٠ جنيها

ومع إضافة مابين ١٠-١٥ % من سعر تكلفة المتر المسطح كثمن للأرض وتكلفة مدّها بالمرافق يمكن حساب السعر الفعلي للوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكانية الخمسية السابق ذكرها وذلك حسب ما هو مبين بجدول رقم (٦)

جدول رقم (٦)

تكلفة المتر المسطح والتكلفة الكلية الفعلية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

الشرائح الخمسية للسكان	الأكثر فقراً	الفقراء	الشريحة المتوسطة	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة الأعلى دخلاً
متوسط تكلفة المتر المسطح بالجنيه	١٢٠٠	١٣٥٠	١٥٥٠	١٦٢٠	١٩٠٠
تكلفة الوحدة بعد إضافة ١٠-١٥% نظير ثمن الأرض ومدها بالمرافق بالألف جنيهاً	٧٤	١٤٠	١٧٤	٢٢٤	٣٥٠

(٤) القيمة الإيجارية الفعلية للوحدات

تحسب القيمة الإيجارية الفعلية بفرض أن قيمة الإيجار السنوي تمثل ١٠% من رأس المال المستثمر وذلك حسب ما هو مبين بالجدول رقم (٧)

جدول رقم (٧)

جدول التكلفة والقيمة الايجارية الفعلية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

الشرائح الخمسية للسكان	٢٠% من السكان الأكثر فقرا	من ٢٠-٤٠% الفقراء	من ٤٠-٦٠% الشريحة المتوسطة	من ٦٠-٨٠% الشريحة فوق المتوسطة	من ٨٠-١٠٠% الشريحة العليا
مساحة الوحدة الملائمة بالمتر المسطح	٤٠	٥٠	١٠٠	١٢٠	١٦٠
تكلفة الوحدة بالألف جنية	٧٤	١٠٤	١٧٤	٢٢٤	٣٥٠
الإيجار الشهري الفعلي للوحدة - بالجنية	٦١٩	٨٦٦	١٤٤٧	١٨٦٣	٢٩١٣

(٥) الفجوة بين ما يمكن تخصيصه للإيجار حسب الدخول وبين التكلفة الفعلية والقيمة الإيجارية بالنسبة للشرائح الفقيرة :

بمقارنة الجدول رقم (٤) الذي يبيّن ما يمكن أن تخصصه الأسرة من دخلها في الشرائح الاجتماعية الخمس لإيجار الوحدة السكنية الملائمة لها وبين الجدول رقم (٧) الذي يبيّن الإيجار الشهري الفعلي تتضح الفجوة بين الاثنين علي النحو التالي:

١- الشريحة الخمسية الأدنى (الأكثر فقرا) :

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٤١١ جنيه .

٢- الشريحة الخمسية التالية(الفقيرة)

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٦٠٥ جنيه .

وهذه الفجوة الكبيرة بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار وبين قيمة الإيجار الفعلي - والتي تبلغ حوالي ثلثي القيمة الإيجارية - تمثل الدعم الذي يجب أن تمنحه الدولة لشريحة الفقراء والأشد فقرا لتمكينها من حيازة المسكن الملائم بالإيجار .

ويبين الجدول التالي الفجوة بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار حسب دخلها وبين القيمة الإيجارية الفعلية للوحدة

جدول رقم (٨)

الفجوة بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة الأشد فقراً والأسرة الفقيرة من دخلها وبين الإيجار الشهري للوحدة حسب التكلفة الفعلية للوحدة السكنية الملائمة لكل منها

	٢٠% الأكثر فقراً	٢٠% الفقراء
الإيجار الشهري الفعلي للوحدة بالجنيه	٦١٩	٨٦٦
ما يمكن أن تخصصه الأسرة بإيجار شهري للوحدة بالجنيه	٢٠٨	٢٦١
الفجوة بين الاثنين بالجنيه	٤١١	٦٠٥

من هذا الجدول يتضح أن المستفيد من الوحدة يدفع ثلث الإيجار وتدفع الدولة الثلثين تقريباً .
ومن الواضح أن النسبة الكبيرة للدعم إلى التنمية الإيجارية للوحدة تحد كثير من قدرة الدولة على توسيع دائرة المستفدين من الدعم .

خلاصة الأقسام الثلاث

من الأقسام الثلاث السابقة يتضح أن مشاكل الإسكان المعاصر في مصر تتمثل فيما يلي :

المشكلة الأولى : تراكمات العقود السابقة التي نتجت عن أخطاء السياسات والتشريعات التي حددت مسارات الإسكان خلال الحقبة الماضية .

المشكلة الثانية : حجم المنتج السنوي من الإسكان في هذه الفترة كان لا يلبي حجم الطلب عليه خصوصاً إسكان شرائح الفقراء والأشد فقراً ، إذ أن المنتج من هذه الوحدات كان لا يبلغ إلا نصف الطلب عليه فقط . وهذا يعني وجود فجوة كبيرة في مجال الإسكان الإجتماعي بين العرض والطلب .

المشكلة الثالثة : وجود فجوة واسعة بين قدرة الأسرة محدودة الدخل على حيازة وحدة سكنية ملائمة بالإيجار وبين القيمة الإيجارية الفعلية لهذه الوحدة . إذ أن أقصى ما يمكن أن تخصصه الأسرة في هذه الشريحة لاستئجار وحدة يبلغ فقط نصف القيمة الإيجارية الفعلية لهذه الوحدة .

القسم الرابع
إسكان الشرائح الفقيرة في إطار سياسة قومية للإسكان

يتضح مما سبق أن الإسكان في مصر يعاني من مشاكل خطيرة متراكمة : أبرزها الخلل الواضح في المنظومة الإسكانية برمتها : فهناك وفرة في عدد الوحدات لشريحة معينة و ندرة شديدة في وحدات الشرائح الأخرى ، مع وجود مخزون سكني كبير راكد . والجنوح الشديد للتمليك على حساب التأجير . ثم ارتفاع كبير في نسبة الإسكان غير الرسمي حتى كادت أن تصل إلى نسبة الإسكان الرسمي . ولكن من أهم هذه المشاكل هو خروج قيمة المسكن تمليكا أو تأجيرا من نطاق المقدرة المالية لأغلب شرائح المجتمع ، وان الفجوة بين التكلفة والدخول في ازدياد مستمر . إضافة إلي أن الدولة بقطاعاتها المختلفة – الرسمية وغير الرسمية – غير قادرة علي إنتاج الوحدات السكنية التي تلبي حجم الطلب عليها . كل ذلك أدي إلي تفاقم مشكلة الإسكان تفاقما خطيرا .

ولقد جاء ذلك كنتيجة طبيعية لعدم إعطاء اهتمام كاف لإسكان شرائح عريضة من المجتمع هي الشرائح الفقيرة والتركيز علي إسكان الشرائح القادرة ، أي عدم السعي إلي تحقيق العدالة الاجتماعية في هذه المجال الحيوي . ويجب أن تهدف سياسات الإسكان ليس فقط إلى توفير وحدات الإسكان حسب حجم الطلب عليها في الحاضر والمستقبل ، بل أيضاً إلى سد النقص الحالي في عدد الوحدات نتيجة السياسات والتشريعات السابقة . وبمعنى أخر يجب أن تكون سياسة الإسكان الجديدة سياسة طويلة المدى واضحة المعالم ، تسعى إلى تحقيق أهداف محّددة في توفير المسكن الملائم للأسرة المصرية في كل شرائح المجتمع وعلي الأخص شرائح محدودي الدخل . كما يجب أن تكون في إطار خطة إستراتيجية للتنمية العمرانية شاملة الحيز المعمور الحالي في الوادي والدلتا والحيز العمراني الجديد في محاور وأقاليم التنمية في صحراوات مصر وسواحلها ، كي تكون مصر بكامل مسطحها الجغرافي وحدة تنموية واحدة .

ويجب أن تشتمل سياسة إسكان الفقراء علي العناصر الأساسية التالية :

(١) **النظام المؤسسي لإدارة إسكان الفقراء**

لا شك أن نجاح سياسة ما يتوقف كثيرا علي النظام المؤسسي الإداري الذي يتولى إعداد وتنفيذ هذه السياسة . فبجانب المؤسسات المركزية المنوط بها إعداد التخطيط القومي والإقليمي الشامل ووضع خطط التنمية وسياسات الإسكان ومتابعتها ، فإنه يجب أن تتوفر الأجهزة التي ستتولى تنفيذ خطط الإسكان وإقامة مشروعاته . وهذه الأجهزة المقترحة هي :

١- **هيئة تعاونيات البناء :**

أنشئت المؤسسة العامة لتعاونيات الإسكان بموجب القرار الجمهوري رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦١ لتتولي الإشراف على جمعيات بناء المساكن وعمليات الإقراض لأغراض البناء والإسكان ثم تحولت المؤسسة إلى الهيئة العامة لتعاونيات البناء و الإسكان مع توسيع نشاطها لخدمة الاقتصاد القومي في مجال البناء والإسكان .

وقد بلغ إجمالي ما قامت الهيئة بإنشائه وتمليكه للمواطنين حتى نهاية عام ٢٠١٣ ١٨٢٥٢٥ وحدة سكنية . كما بلغت قيمة القروض منذ بدأ عمل الهيئة حتى ٢٠١٣/٦/٣٠ مبلغ ٥,٨٦٥,٧٦٦ مليار جنيه لتمويل إنشاء ما يقرب من ٤١٨٠٠٠ وحدة سكنية (أفراد – جمعيات)[٤١] .

---

[٤١] مذكرة رقم (١) لسنة ٢٠١٤ والخاصة بتقرير عن نشاط الهيئة وحساباتها الختامية عن العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ .

و من المقترح أن تستمر هيئة تعاونيات البناء في أداء مهامها الحالية، والتي تتمثل في الإشراف على جمعيات الإسكان في تنفيذ مشروعاتها، وكذلك القيام ببناء مشروعات الإسكان التعاوني وإتاحتها للشرائح الوسطى من المجتمع خصوصاً الشريحة الدنيا منها . وهي في أغلبها الطوائف المهنية وطوائف العاملين بأجهزة الدولة المختلفة. ويجب التوسع في الإسكان التعاوني ، وتشجيع قيام مزيد من هذه الجمعيات الفئوية التعاونية. ويعتبر الإسكان التعاوني أحد الدعائم الأساسية لسياسة إسكانية متكاملة.كما يجب دراسة المعوقات والصعاب التي واجهت الهيئة في أداء مهامها في الماضي ،والعمل على إزالة هذه الصعاب ،وإصدار التشريعات اللازمة لتصحيح مسارها حتى تقوم بدورها بكفاءة عالية .

٢- **الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي :**

من المقترح إقامة هيئة عامة جديدة للإسكان الاجتماعي شبيهة بهيئة تعاونيات البناء. فبينما تقوم هيئة تعاونيات البناء بتوفير الإسكان المتوسط بدرجاته المختلفة والإسكان الفئوي، ستقوم هيئة الإسكان الاجتماعي بتوفير الإسكان الاجتماعي للشرائح الأولى بالرعاية من المجتمع. وقد بقيت هذه الشرائح حتى الآن بدون جهاز إداري يتولى أمرها ويعمل على توفير ما تحتاجه من إسكان. ولذلك فإن إنشاء هذه الهيئة المقترحة يعد حلاً لنقص خطير في منظومة الإسكان المصري .

وسيقوم هذا الجهاز الجديد بكافة مراحل توفير الإسكان الاجتماعي من تحديد الشرائح الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي، وتحديد نماذج وحدات الإسكان الملائمة لهذه الشرائح، وتوفير المواقع اللازمة ثم إقامة مشروعات هذا الإسكان. كما سيقوم هذا الجهاز أيضاً باختيار المستحقين للوحدات السكنية، وتقديم الدعم لهم من صندوق الإسكان الاجتماعي إما إيجاراً أو تمليكاً لوحداتهم السكنية.

٣- **هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة [٤٢]**

أنشئت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بموجب القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ . وكان للدولة في ذلك الوقت خطة طموحة لإنشاء مدن ومجتمعات جديدة لاستيعاب الزيادة السكانية . فأقامت هذه الهيئة لتكون الجهاز المسئول عن إنشاء المدن الجديدة بكل ما يلزمها من قواعد اقتصادية وبنية أساسية وإسكان وغيرها من ضرورات الحياة الحضرية السليمة .

وقد أقامت الهيئة حتى الآن ثمان عشرة مدينة جديدة على ثلاثة أجيال .

أشتمل الجيل الأول على ثمانية مدن : العاشر من رمضان – ٦ أكتوبر – ١٥ مايو – السادات – برج العرب الجديدة – الصالحية الجديدة – دمياط الجديدة – السلام .

وأشتمل الجيل الثاني على ستة مدن : بدر – العبور – بني سويف الجديدة – المنيا الجديدة – النوبارية – الشيخ زايد .

وأشتمل الجيل الثالث على أربعة مدن : الشروق - القاهرة الجديدة – أسيوط الجديدة – طيبة .

ومن الملاحظ أن هذه المدن لم تحقق حتى الآن العدد المستهدف لها من السكان وبالتالي فإن نموها لم يتم بالمعدّل المخطط لها عند إنشائها . ويرجع ذلك إلى أسباب عدة ولكن كان من أهمها أن حيازة الوحدات السكنية التي أقيمت بها كانت فوق إمكانات غالبية العاملين بهذه المدن . لذا فقد أضطر هؤلاء العاملون إلى الاستمرار في الإقامة في مواطنهم الأصلية في المدن والقرى المجاورة .

---

[٤٢] العمران المصري – المجلد الأول الجزء الرابع – المدن والمجتمعات الجديدة – منتدى العالم الثالث

ويعني ذلك أن هذه المدن - رغم الحجم الكبير من الاستثمارات التي أنفقت عليها – لم تساهم حتى الآن بدرجة كافية في حل مشكلة إسكان الفقراء في مصر .
وحسب المخطط الإستراتيجي القومي للتنمية العمرانية ٢٠٥٠ فإنه من المتوقع إنشاء العديد من المدن الجديدة بأحجام مختلفة خلال السنوات الأربعين القادمة في محاور وأقاليم التنمية الواعدة وعلى الأخص في سيناء وإقليم قناة السويس وساحل البحر المتوسط والصحراء الغربية وأقاليم الصعيد الممتدة حتى ساحل البحر الأحمر .
لذا فإنه من الواجب دراسة الشرائح السكانية المستهدفة للإقامة في هذه المدن وعلى الأخص الأسر الشابة العاملة ، وتوفير السكن الملائم لهذه الشرائح ليكون في حدود إمكاناتها المادية . وبذلك يمكن لهيئة المجتمعات الجديدة أن تكون شريكاً أساسيا في توفير الإسكان الملائم للفقراء .

٤- المؤسسات المحلية والمنظمات غير الحكومية NGOS

تقوم الحكومة المركزية ممثلةً في وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية بوضع سياسات الإسكان على المدى القريب والمتوسط والبعيد في إطار التنمية القومية الشاملة بمراحلها المختلفة . كما تقوم أيضاً بوضع معايير أنماط الإسكان ومعدلات التنمية العمرانية . أما مشروعات الإسكان التي تقوم بها الحكومة فيتولى الجزء الأكبر منها الوزارات المركزية والأجهزة التابعة لها ، أما المحليات فتقوم بنصيب محدود منها . والتوجه العام في مجال الإدارة في مصر - بل وفي العالم - يسير نحو الأخذ باللامركزية وإعطاء الإدارات الإقليمية والمحلية مسئولية أكبر في توفير الخدمات الاجتماعية لمواطنيها من تعليم وصحة وإسكان وغيرها . وعلى الحكومة المركزية دعم الإدارات الإقليمية والمحلية بما تحتاجه من خبرات وأفراد متخصصين للقيام بمسئوليتها الجديدة . وفي هذا الشأن فإنه من الواجب أن يكون للمؤسسات المركزية المعنية بتوفير الإسكان فروع في كافة أقاليم مصر تعمل بالتعاون مع الإدارات والمنظمات المحلية مثل الهيئة العامة لتعاونيات البناء والهيئة العامة للإسكان الاجتماعي المقترحة وصندوق الإسكان الاجتماعي والذي سيأتي ذكره فيما بعد .
كما يجب إدخال المنظمات المحلية والجمعيات غير الحكومية NGOS كشريك فعّال في مجال توفير الإسكان الاجتماعي ذلك بأن تكون حلقة اتصال جيدة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بل والأجنبية وبين المستحقين المحليين لهذا الإسكان .
وتعتبر مساهمة مثل هذه المنظّمات الأهلية في مجال الإسكان ظاهرة جديدة على الساحة المصرية ،ولكن التجارب العالمية وعلى الأخص في أمريكا اللاتينية أوضحت أهمية دور هذه المنظّمات المتزايد في توفير الإسكان الاجتماعي . كذلك يمكن أن تكون هذه المنظّمات حلقة اتصال بين مؤسسات التمويل مثل البنوك وبين المستثمرين في إسكان الفقراء من أفراد وشركات من ذوي رأس المال الصغير small scale capital لإتاحة التمويل اللازم لهم بشروط ميسرة .

(٢)التكامل بين دور الأجهزة الحكومية ودور القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي

عملت كل من الأجهزة الحكومية والقطاع العام من ناحية والقطاع الخاص من ناحية أخرى في مجال الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل دون تعاون يذكر فيما بينهم . والرأي السائد في أدبيات الإسكان أن الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام وهيئاته غير قادرة وحدها على توفير الإسكان الملائم للشرائح الدنيا من المجتمع . الأمر الذي يستوجب إشراك القطاع الخاص وتشجيعه على الاستثمار في هذا النوع من الإسكان . وقد ذكرت أقسام سابقة من هذا الفصل أن القطاع الخاص – الرسمي وغير الرسمي – هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية . وتبلغ نسبة هذا الإنتاج ٨٩ % من مجموع الوحدات المنتجة سنوياً .
ويمكن أن يتم التعاون بين الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص على النحو التالي :

١- **تشجيع المراكز الصناعية على إنشاء مدن عمالية ملحقة بهذه المراكز**

يجب أن تقوم الدولة بتشجيع الشركات الخاصة -وعلى الأخص الشركات الصناعية- على إقامة المدن السكانية لعمّالها ملحقة بمراكز الإنتاج، مثل توفير الأراضي اللازمة لهذه المدن العمّالية نظير رسوم مخفضة، أو خصم جزء من تكلفة الإنشاء من الضرائب المستحقة على هذه الشركات. ولمصر تجارب رائدة في هذا المجال كما سبق ذكره . ولكن توقف إنشاء مثل هذه المدن في الحقبة الأخيرة، وليس هناك مدن عمّال أقامتها الشركات الصناعية الاستثمارية في التجمعات الصناعية الجديدة بمدينة العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر أو غيرهما رغم التسهيلات المتعددة التي منحتها الدولة لهذه الشركات، ورغم ما تحققه من أرباح سنوية ضخمة. وهذا هو أحد الأسباب الرئيسية في انخفاض عدد المقيمين في هذه المدن عن العدد المستهدف لها، وتعثر نمو هذه المدن .

٢-المشاركة بين الأجهزة الحكومية والعامة والقطاع الخاص في إنشاء مشروعات للإسكان الاجتماعي

يمكن أن تقام مشروعات إسكان بالمشاركة بين الحكومة وشركات القطاع الخاص بما يضمن عائدا مناسبا لاستثمارات القطاع الخاص مع توفير وحدات سكنية ملائمة في نطاق إمكانات شرائح محدودي الدخل . وعادة ما توفر الحكومة الأرض المرفقّة اللازمة لإقامة المشروع كنصيبها في هذه المشاركة . وتقوم شركة أوراسكوم حالياً بإنشاء مشروع إسكان اجتماعي على هذه الأسس بمدينة ٦ أكتوبر . ومن الواجب دراسة هذه التجربة والوقوف على إيجابياتها وسلبياتها لتعظيم الإيجابيات وتجنب السلبيات في مشروعات الإسكان المستقبلية . ومن الملاحظ أن الاتجاه العام في الدول النامية لحل مشكلة الإسكان الاجتماعي هو التوسع في المشروعات القائمة على المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص . وفي هذا الشأن يمكن إنشاء قطاع للإسكان بمشاركة الحكومة والقطاع الخاص غير مرتبط بتحرير السوق ويقوم بمشروعات سكنية تتاح بالإيجار وتكون محدودة الربح . وتزيد القيمة الإيجارية على فترات محددّة زيادة محسوبة ، وذلك لتعزيز فرص الحصول على المسكن الملائم للشرائح محدودة الدخل .

ومن ناحية أخرى يمكن للحكومة أن تعقد اتفاقا مع البنوك العقارية وشركات التنمية العقارية تقوم بموجبه بمنحها ميزات ضرائبية مع إتاحة الأراضي والمرافق اللازمة لإقامة مشروعات إسكان للشرائح القادرة فوق المتوسطة والعليا في مقابل قيام هذه الشركات بتنفيذ مشروعات إسكان اجتماعي للشرائح محدودة الدخل .

٣-إدخال قطاع الإسكان الخاص غير الرسمي داخل النطاق الرسمي

ذكرت أقسام سابقة أن القطاع الخاص غير الرسمي هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية . وأن تكلفة الوحدات في هذا القطاع أقل بدرجة كبيرة عن نظيراتها في الإسكان الرسمي . كما أن نمط الحيازة هو النمط الأمثل ، إذ أن الحيازة به تكاد أن تكون مناصفة بين التمليك والتأجير . وإن كانت الوحدات السكنية غير الرسمية تلائم العديد من شرائح المجتمع إلا أن أغلبها مخصص للشرائح محدودة الدخل . ولكن كان لخروج هذا الإسكان من النطاق الرسمي للدولة العديد من الظواهر السلبية عمرانيا واجتماعيا سبق الإشارة إليها عند الحديث عن الإسكان العشوائي والإسكان الجوازي . لذا فإنه من الضروري ضم هذا القطاع الهام إلي منظومة الإسكان الرسمي تلافيا لسلبياته وتعظيما لإيجابياته . ومن الواجب إجراء دراسات تفصيلية لمنهجية أداء القطاع الخاص غير الرسمي في توفير الإسكان الاجتماعي و على الأخص في نواحي التمويل والمشاركة والمساهمة الذاتية – self

participation والتخصيص والحيازة من واقع التجارب العملية في هذا الشأن . إذ أن بعض هذه التجارب وعلى الأخص الناجحة منها قد تكون ذات فائدة كبيرة عند التخطيط لإعداد مشروعات جديدة للإسكان الاجتماعي . كما أن الحكومة يمكنها مساعدة المستثمرين في هذا القطاع وذلك بتهيئة المواقع المرفّقة الملائمة لمشروعاتهم وتوفير التمويل والدعم اللازم لهم بشروط ميسرة . وبذلك يقترب القطاع غير الرسمي تدريجياً ليدخل في نطاق الإسكان الرسمي . وقد تمت عدة دراسات في هذا الشأن ، أهمها الدراسة التي أعدتها محافظة القاهرة بالاشتراك مع البنك الدولي والتي أوصت بتخصيص مواقع يتم تخطيطها ووضع شروطها البنائية لتناسب صغار المستثمرين أصحاب رؤوس الأموال المحدودة Small Scale Capitals لبناء وحدات سكنية تلائم شرائح المجتمع المختلفة وعلي الأخص شرائح محدودي الدخل ، علي أن تزوّد بالمرافق والخدمات الاجتماعية الأساسية وأنشطة إنتاجية ملائمة لهذه الشرائح مثل الصناعات الصغيرة والمتوسطة والورش والأنشطة الحرفية . ولكن لم يؤخذ بهذه الدراسة حتى الآن ولم تتحول إلى مشروعات على أرض الواقع لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها .

(٣)- التمويل و دعم إسكان الفقراء وإنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي

يبدو أن التمويل والدعم يمثلان أضعف الحلقات في منظومة الإسكان الاجتماعي رغم أهميتهما البالغة في توفير هذا الإسكان بالحجم الكافي لتلبية الطلب عليه . فليس هناك نظام مؤسسي ملائم لتمويل مشروعات إسكان الفقراء . كما أن الدعم لم يتم حسب أسس اقتصادية مدروسة فلم يصل إلى أغلب مستحقيه وذهب في كثير من الأحيان إلى غير مستحقيه .

١-التمويل

نادراً ما تقوم المؤسسات المالية التقليدية مثل البنوك – سواء العقارية أو التجارية – بخدمة الشرائح الدنيا من المجتمع وتقديم خدمات تمويلية لهم تمكنهم من حيازة الوحدات الملائمة لسكناهم . وذلك لأن هذه المؤسسات البنكية بنظمها في التمويل والاقراض والرهن تخرج تماماً عن نطاق قدرة الشرائح الفقيرة في تحمل نفقات هذه الخدمات البنكية . فعلى سبيل المثال صدر قانون التمويل العقاري (رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١) بهدف توفير التمويل اللازم للمستثمرين والقطاع الخاص لبناء الوحدات السكنية ، وكذلك توفير القروض اللازمة للمواطنين وتمكينهم من تملك هذه الوحدات السكنية . ولكن من الملاحظ أنه منذ صدور هذا القانون اقتصرت الخدمات التمويلية على الشرائح القادرة فقط دون الشرائح الفقيرة .

لذا فإنه من الضروري إنشاء نظام تمويلي جديد لخدمة طالبي السكن من الفقراء وكذلك خدمة المستثمرين في مشروعات الإسكان الملائم لهم ، وهذا ما يطلق عليه Micro Finance Mechanism

ويمكن أن يتم ذلك من خلال الآتي :

- مد الخدمات التمويلية للبنوك والمؤسسات المالية لتصل إلى الشرائح الدنيا من المجتمع وذلك بتيسير إجراءات الإقراض والرهن بضمان الحكومة ومنح البنوك ميزات ضريبية أو غيرها في مقابل تقديم هذه الخدمات .
- تكوين ودعم جمعيات محلية للادخار الإسكاني تقوم بتمويل إنشاء مشروعات الإسكان الاجتماعي لأعضائها بدعم من الحكومة وقروض من صندوق الإسكان الاجتماعي . ويطلق على مثل هذه الجمعيات Local saving groups .

٢ـ الدعم

يجب أن يتم الدعم على أسس واضحة تتسم بالشفافية ، من أهمها أن يذهب الدعم للشرائح المستحقة له دون غيرها ، وأن يوجه إلى الساكن وليس المسكن ، وأن يكون الدعم واضحا ومحددا ومباشراً .
ويأخذ دعم الساكن طريقتين : إما الدّعم المباشر في جانب "**الطلب**" أى جانب طالب السكن وهو يتمثل في مِنح مباشرة أو في قروض ميسرة طويلة الأجل . أو الدعم غير المباشر ويكون في جانب "**العرض**" ويتمثل في الميزات الضريبية أو المشاركة بالأرض أو غيرهما من الميزات التي تمنح للقطاع الخاص لتشجيعه على إقامة مشروعات سكنية ملائمة لذوي الدخل المحدود . ويمكن أن يدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له: إما بدعم الإيجار ويتمثل في مَنح العائلة الفرق بين قدرتها على الإيجار (٢٥% من دخلها) والإيجار الفعلي للوحدة لمدة محدودة . وإما بدعم التمليك ويتمثل في تمكين العائلة من دفع أقساط القرض الواجب سداده ثمناً للوحدة. ويجب أن تتساوى قيمة الدعم في الحالتين ، وبالتالي فإن اختيار الأسرة للإيجار أو التمليك لا يؤثر على قيمة الدعم الذي سيمنح لها .

-3- صندوق الإسكان الاجتماعي

يستوجب الدعم إنشاء صندوق للإسكان الاجتماعي، وإتاحة موارد دائمة وكافية له ليقوم بدوره في دعم الإسكان الاجتماعي . والمساهمة في تمويل مشروعاته فبجانب ما يخصص للصندوق سنويا من الخزانة العامة يمكن أن تكون له الموارد الآتية:

أ- % من حصيلة مزادات بيع الأراضي المملوكة للدولة والهيئات العامة وشركات القطاع العام.
ب- % من حصيلة بيع الأراضي المملوكة للوحدات المحلية .
ت- ج- نسبة من الفائض السنوي من موازنة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة .
ث- د- حصيلة بيع وإيجار ومقابل الانتفاع بالمباني التي ينشئها الصندوق . وكذلك عائد استثمار أموال الصندوق .
ه- المبالغ المخصصة لأغراض الصندوق في الاتفاقيات الدولية التي تعقدها الدولة .

والعائد من رسوم الاستثناءات من الارتفاع التي تمنح لبعض المباني لطبيعتها الخاصة، وكذلك حصيلة مخالفات قانون البناء الموحد .

ويقوم صندوق الإسكان الاجتماعي بتّمكين الشرائح الفقيرة من حيازة المسكن الملامة لها بنفس الدور الذي تقوم به حالياً هيئة التمويل العقاري في تمكين الشرائح القادرة من حيازة الإسكان فوق المتوسط والفاخر .
في عام ٢٠١٤ صدر قانون جديد للإسكان الإجتماعي وقد اشتمل أساساً على إنشاء صندوق الإسكان الإجتماعي . وقد حدد القانون كيفية إدارته وموارده التي لا تختلف كثيراً عما ذكر عاليه . كما حدد مهامه بأن يقوم بإنشاء وإدارة ودعم الإسكان الإجتماعي . أي أنه يقوم بنفس المهام الواردة في بند الهيئة العامة للإسكان الإجتماعي المقترحة السابق ذكرها بجانب مهام صندوق الإسكان الإجتماعي المشار إليه بعاليه . ولكن الصندوق منذ إنشائه اقتصر نشاطه فقط على النواحي المالية ولم يمتد إلى إنشاء وحدات سكنية وإلى النواحي الإدارية من تحديد شرائح المنتفعين والوحدات الملائمة لكل منها ونوعيات الحيازة وغيرها . ويجري حالياً إعادة صياغة هذا القانون تمهيداً لعرضه على البرلمان وإقراره شاملاً تفاصيل كافة مهامه .

(4)سياسة تخصيص الأراضي للإسكان و مواقع الإسكان ونوعيات حيازة الوحدات

١- تخصيص الأراضي

ذكر هذا الفصل سابقا أن هناك ثلاثة أنواع من الإسكان : الإسكان الاجتماعي المخصص لشرائح محدودة الدخل ، ثم الإسكان المتوسط ، والإسكان فوق المتوسط والفاخر وأن الشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية هي شرائح محدودي الدخل ثم الشرائح الوسطي خصوصاً الدنيا منها . وعلى ذلك فإن تخصيص المواقع للإسكان يجب أن يختلف من نوع لأخر وذلك على النحو التالي :
١ – تتاح الأراضي للإسكان الاجتماعي بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومّدها بالمرافق .
٢ – تتاح الأراضي للإسكان المتوسط بسعر التكلفة .
٣ – أما الإسكان فوق المتوسط والفاخر فيمكن أن تتاح الأراضي اللازمة لهما بسعر أعلى من تكلفة إعدادها .
وتستخدم الزيادة في سعر أراضي الإسكان فوق المتوسط والفاخر في سد العجز في سعر أراضي الإسكان الاجتماعي المنخفض وهو ما يسمى Cross-subsidy .
أما إذا ما أخذ بنظام حق الانتفاع في المجتمعات الجديدة خارج الوادي والدلتا فيمكن أن تحدد قيمة رسوم حق الانتفاع حسب نوع الإسكان فتبلغ أدناها في الإسكان الاجتماعي وأقصاها في الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

٢- مواقع الإسكان

من المتوقع أن تبلغ الزيادة السكانية حتى منتصف القرن الحالي حوالي ٦٠ مليون نسمة أي حوالي ١٣ مليون أسرة . ولما كان الحيز الحالي بلغ درجة التشبع القصوى من السكان ، فإن هذه الزيادة يجب أن تنتقل إلى مستقرات جديدة على امتدادات الحيز الحالي وإلى محاور وأقاليم تنموية جديدة خارج الوادي والدلتا ، بمعدل حوالي ٣٠٠٠٠٠ أسرة سنوياً ، تحتاج إلى نفس العدد من الوحدات السكنية ، ذلك إذا ما أخذت مصر بسياسة الانتشار السكاني وزيادة رقعة المعمور المصري من ٦% إلى ١٢% من كامل المسطح الجغرافي المصري . وهذه الوحدات السكنية المطلوبة يمكن أن تكون مناصفة بين وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط .
لذا فإن مشروعات الإسكان الجديدة (مثل مشروع المليون وحدة) يجب أن تتجه في المقام الأول نحو محاور التنمية الجديدة علي أن تصاحبها تنمية اقتصادية واجتماعية وعمرانية .

٣- إعادة الاتزان بين التمليك والتأجير

ذكرت هذه الدراسة أن نسبة الوحدات المخصصة للتأجير في الحقبة الأخيرة كانت محدودة ، وأن هذه النسبة كان يجب أن تكون حوالي ٤٥% . ومثل هذا الانخفاض الكبير الحالي في نسبة الوحدات المؤجرة تمثل خللاً في سوق الإسكان . ولذا فإن سياسة الإسكان الجديدة يجب أن تسعى إلى إتاحة وحدات سكنية كافية للتأجير وعلي الأخص للشرائح محدودة الدخل حتى يمكن تحقيق الاتزان بين نسبة الوحدات المتاحة للتأجير والوحدات المتاحة للتمليك كما هو متعارف عليه في سوق الإسكان المتوازن

(٦) الإسكان والتنمية القومية الشاملة

بجانب العناصر السابق ذكرها والتي يجب أن تشملها سياسة إسكان الفقراء فإنه من الضروري إيجاد الحلول الملائمة لمشاكل الإسكان الحالية و المتراكمة والتي تتمثل أساسا فيما يلي :

١- تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار .
٢- مشكلة الإسكان العشوائي .
٣- مشكلة الوحدات السكنية الخالية والوحدات المغلقة .

كما تجدر الإشارة إلى أن إسكان الفقراء يجب أن يكون في إطار سياسة قومية طويلة المدى للإسكان . فضلا على أن سياسة الإسكان بدورها يجب أن تكون في إطار خطة إستراتيجية قومية للتنمية الشاملة بعناصرها الثلاث : التنمية الاقتصادية (الصناعة – الزراعة – السياحة – الخدمات) ، والتنمية الاجتماعية (الصحة – التعليم – الارتقاء بالفرد – المشاركة الشعبية) ، والتنمية العمرانية (النطاق المكاني للتنمية – الأقاليم التنموية – النسق العمراني) ، وبمقوماتها الأساسية (الأرض – الطاقة – المياه - النقل) ، و يهدف التخطيط الإستراتيجي للتنمية أساسا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين شرائح المجتمع جميعها والعدالة المكانية بين أقاليم مصر بكاملها .

إن مشكلة الإسكان – مثل أي مشكلة تواجهها مصر في الحاضر والمستقبل - لا يمكن لها أن تحل إلا في إطار تنمية قومية متكاملة تشمل الحيز المأهول الحالي في الوادي والدلتا والحيز الجديد في صحراوات مصر وسواحلها .

القسم الخامس

التجارب المحلية في إسكان الفقراء[٤٣]

يعرض هذا القسم الجهود التى قامت بها وزارة الإسكان لتوفير المسكن اللائق لشريحة المواطنين منخفضي الدخول، ومن أهم هذه الجهود البرنامج القومي للإسكان الإجتماعي وبرنامج المليون وحدة، ويبين دلالة البرنامج القومي على التحول في سياسات الدولة نحو الإسكان، ولذلك فإن هذا القسم من الدراسة يفصل في تقويم هذا البرنامج، ويقترح بعض الدراسات التى يجب القيام بها كأساس لوضع سياسة متكاملة لمواجهة المشكلة السكانية في مصر.

البرنامج القومي للإسكان الإجتماعي

قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في علم ٢٠٠٦ بالبدء في تنفيذ مشروع إسكان أسمته "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهي في عام ٢٠١١ بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً . وتخصص هذه الوحدات لمحدودي الدخل وعلى الأخص شريحة الشباب منهم . واشترطت الوزارة في خطتها أن يكون دخل المنتفع الأعزب في حدود ١٠٠٠ جنيه شهرياً . أما دخل الأسرة فيجب أن يكون في حدود ١٥٠٠ جنيه شهرياً . وجاء في خطة الوزارة أن ينشأ نصف العدد من الوحدات السكنية في المحافظات ، أما النصف الأخر فينشأ في المدن والمجتمعات الجديدة . فقامت بالاتفاق مع المحافظات المختلفة ومع هيئة المجتمعات الجديدة لتوفير المواقع اللازمة لهذا المشروع . كما قامت الوزارة بتوفير الدعم اللازم لتمكين شريحة الشباب ومحدودي الدخل من حيازة هذه الوحدات ، فقدمت دعماً مباشراً يتراوح ما بين ١٥ ألف و٢٥ ألف جنيه لكل وحدة . كما أتاحت قرضا ميسرا قدره ٣٠ ألف جنيه لشاغلي الوحدة ، يسدد على فترة طويلة تبلغ ٢٠ عاماً . وقد بلغ مجموع الدعم المباشر خلال تنفيذ المشروع ١٥ مليار جنيه : ٦ مليارات جنيه دعم نقدي من الخزانة العامة (بواقع مليار جنيهاً كل عام) و ٩ مليارات جنيه من حصيلة بيع أراضي هيئة المجتمعات الجديدة .
وقد أشتمل المشروع على المحاور التالية :

١- محور تمليك الوحدات في عمارات سكنية

عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور حوالي ٣١٩٠٥٠ وحدة . وقد تم تسليم ما يقرب من ٢٤٣٨٨٢ وحدة حتى ٢٠١٣/٩/١٥ بالمحافظات والمدن الجديدة . وجاري تنفيذ بقية وحدات هذا المحور .

٢- محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات "مشروع أبني بيتك"

يبلغ عدد قطع الأراضي المستهدفة لإقامة وحدات عليها في هذا المشروع ٩٤١٨٤ قطعة . وتبلغ مساحة القطعة الواحدة ١٥٠ متراً مسطحاً ، على أن يبني المنتفع بها وحدة سكنية بمساحة ٧٥ متراً مسطحاً. ويمكنه مستقبلاً أن يقيم دورين علويين ، أي إضافة وحدتين آخرتين إما لاستخدامه العائلي أو للتصرف فيهما بالبيع أو التأجير . وقد تم تسليم ما يزيد عن ٩٣٨٣٣ قطعة للمنتفعين بهذا المشروع حتى ٢٠١٣/٩/١٥ وقاموا بتشييد وحداتهم إما على دور واحد أو على دورين أو على ثلاثة أدوار .

---

[٤٣] البيانات الواردة في هذا الجزء مأخوذة عن البيانات المتاحة بوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية .

٣- محور تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة

يبلغ عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور ٨٧٨٦٣ وحدة . وقد تم تخصيص ٦٦٧٤ فدان لعدد ١٤١ شركة في عدد ١٥ مدينة جديدة لتنفيذ هذا المشروع . وقد بلغ عدد الوحدات السكنية التي تم تنفيذها حتى ٢٠١٣/٩/١٥ ما يقرب من ٢٦١٦٠ وحدة .

٤- محور تمليك بيت العائلة بمدينة ٦ أكتوبر

يهدف هذا المحور إلى توفير وحدة سكنية من دور واحد للمنتفع ، ويمكنه مستقبلاً إضافة دور واحد أو أكثر عليها . ويبلغ عدد الوحدات المستهدفة في هذا المشروع ٢٩٨٤ وحدة . وقد تم الانتهاء منها وتسليمها للمنتفعين بها .

٥- محور توفير وحدات سكنية مساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف

يبلغ العدد المستهدف من الوحدات السكنية في هذا المحور ٣٧٨٠٧ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه من وحدات حتى ٢٠١٣/٩/١٥ حوالي ٣٢٠٤١ وحدة .

٦- محور تمليك البيت الريفي بالمحافظات وقرى الظهير الصحراوي

كان العدد المستهدف في هذا المحور بقري المحافظات وقري الظهير الصحراوي ١٤٤٩٢ بيت ريفي. ولكن مجموع ما تم تسليمه بلغ ١٢٤٠٢ بيت ريفي حتى . ٢٠١٣/٩/١٥ وقد تم أخيرا زيادة العدد المستهدف إلي ما يقرب من ٢٨٠٠٠ بيت ريفي .

٧- محور توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (٤٢ متراً مسطحاً للوحدة) تتاح بالإيجار للمواطنين الأولى بالرعاية

كان العدد المستهدف للوحدات في هذا المحور ٤٧١٣٨ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه منها ٢٨١٦٩ وحدة في المدن الحالية ، وفي القرى الأكثر احتياجا ١٨٤٥٦ وحدة حتى عام ٢٠١٣ .
ومن الواضح أن الوحدات السكنية في هذا المحور تمثل اقرب النماذج لتحقيق احتياجات الشرائح الفقيرة والشرائح الأشد فقراً . وبدراسة هذه الوحدات تبين الآتي :

- تكلفة الوحدة السكنية
  - تكلفة المباني ٤٥٠٠٠.٠٠ جنيهاً
  - تكلفة الأرض والمرافق ١٧٥٠٠.٠٠ جنيهاً
  - مجموع التكلفة للوحدة ٦٢٥٠٠.٠٠ جنيهاً
- دعم الدولة للوحدة
  - تقوم الدولة بتحمل ثمن الأرض وتكلفة المباني البالغ قيمتهما ٦٢٠٠٠ جنيهاً
  - تقوم الدولة بمنح قرض لا يرد مقداره ٢٥٠٠٠.٠٠ جنيهاً
  - تقوم الدولة بمنح قرض طويل الأجل بفائدة مخفضة قيمتها ٧% ومقداره ٢٠٠٠٠.٠٠ جنيهاً
  - مجموع مقدار الدعم للوحدة يبلغ ما يساوى ٤١٥.٠٠ جنيهاً شهرياً
- القيمة الايجارية للوحدة
  - تبلغ القيمة الايجارية الشهرية للوحدة ١١٠.٠٠ جنيهاً

لا شك أن القيمة الايجارية للوحدة مناسبة تماماً للشرائح السكانية الأكثر فقراً . ولكن من الملاحظ أن الدولة تقوم بدعم الوحدة بما يقرب من ٧٢.٥% من تكلفتها وهي نسبة عالية لا تستطيع الدولة أن تتحملها مع الأعداد الكبيرة من الشرائح السكانية المحتاجه لمثل هذه الوحدات . ومساهمة الدولة هذه المساهمة الكبيرة تتضح أيضا في القيمة الإيجاريه الشهرية التي يتحملها الساكن وهي ١١٠.٠٠ جنيهاً مقارنة بالقيمة الايجارية الشهرية الفعلية والتي تبلغ ٦٢٥.٠٠ جنيهاً (مجموع قيمة الإيجار الشهري الذي يدفعه الساكن ومقدار الدعم الشهري الذي تتحمله الدولة) أي أن الساكن يدفع فقط ١٧.٦% من القيمة الإيجارية الفعلية والدولة تتحمل الباقي .

لذا فإنه من المقترح أن لا تظل القيمة الايجارية ثابتة بل تزداد تدريجياً بنسب وعلي فترات ملائمة. وسنوضح فيما بعد المسقط الأفقي لهذه الوحدة وصور لبعض المشروعات التي تم تنفيذها بالمحافظات والمدن الجديدة.

تقويم البرنامج القومي للإسكان:

مما سبق يتضح أن مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يمثل تحولاً كبيراً في مسار الإسكان في مصر . إذ أنه يتجه بسياسة الإسكان نحو الاهتمام بشريحة محدودي الدخل وجعلها "الشريحة الأولى بالرعاية" في خطط الدولة في هذا المجال . ويهدف المشروع إلى توفير الوحدات السكنية التي يمكن أن تدخل حيازتها- تمليكاً أو إيجاراً - في حدود إمكانات هذه الشريحة . وذلك بتقديم الدعم المباشر وإتاحة القروض الميسرة التي تسدد على فترات طويلة للشباب والأسر محدودة الدخل . وقامت وزارة الإسكان والمحافظات بتوفير المواقع المرفقة اللازمة لمشروعات هذا البرنامج في المدن الحالية والمجتمعات الجديدة .

كذلك يمثل هذا المشروع توجهاً جديداً في وسيلة حيازة الوحدات السكنية ، وهو الأخذ بنظام التأجير بجانب التمليك . ويمكن بذلك إعادة الاتزان مرة أخرى إلى سوق الإسكان المصري . كما أن أحد الملامح الرئيسية الإيجابية في هذا المشروع يتمثل في مشاركة القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي على نطاق واسع بجانب مؤسسات الدولة الرسمية . ومن الواضح أن ما تم تنفيذه وتسليمه من وحدات سكنية تجاوز العدد المستهدف في البرنامج الأصلي .

ومع ذلك ينبغي القيام بتقويم شامل للبرنامج القومي للإسكان، حتي تتم الإستفادة من الدروس التي يمكن الخروج بها منه، وخصوصا على ضوء إعلان وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية مؤخراً عن إعداد برنامج جديد لتوفير مليون وحدة سكنية خلال الخمس سنوات (٢٠١٢ – ٢٠١٧) بواقع ٢٠٠٠٠٠ وحدة في العام الواحد. ويشتمل التقييم - بجانب ما ذكر - على ما يلي:

١- مدى نجاح المشروع في تخصيص الوحدات السكنية للشرائح السكنية المستهدفة دون غيرها من الشرائح . ومدى نجاح التنفيذ حسب البرامج الزمنية المعتمدة وحسب التكلفة المالية المتفق عليها.

٢- درجة الإقبال النسبي على الوحدات في كل محور من محاور البرنامج وتحديد أسباب الإقبال من عدمه .

٣- مدى تحقيق الوحدة السكنية في المحاور المختلفة للاحتياجات المعيشية لساكنيها . ورصد التغييرات التي أجراها المنتفع على التصميم الأصلي لكي تكون أكثر ملاءمة لطبيعة حياته المنزلية.

٤- مدى رضاء الشاغلين عن حياتهم الحضرية الجديدة والصعوبات التي تواجههم فيها .

٥- مدى تناسب التكلفة الفعلية للوحدة مع دخل المنتفع بها وهل هي في الحدود الاقتصادية السليمة .

٦- الأسلوب المتبع في الدعم ومدى نجاحه في تمكين المنتفعين من حيازة وحداتهم في حدود إمكاناتهم المالية .

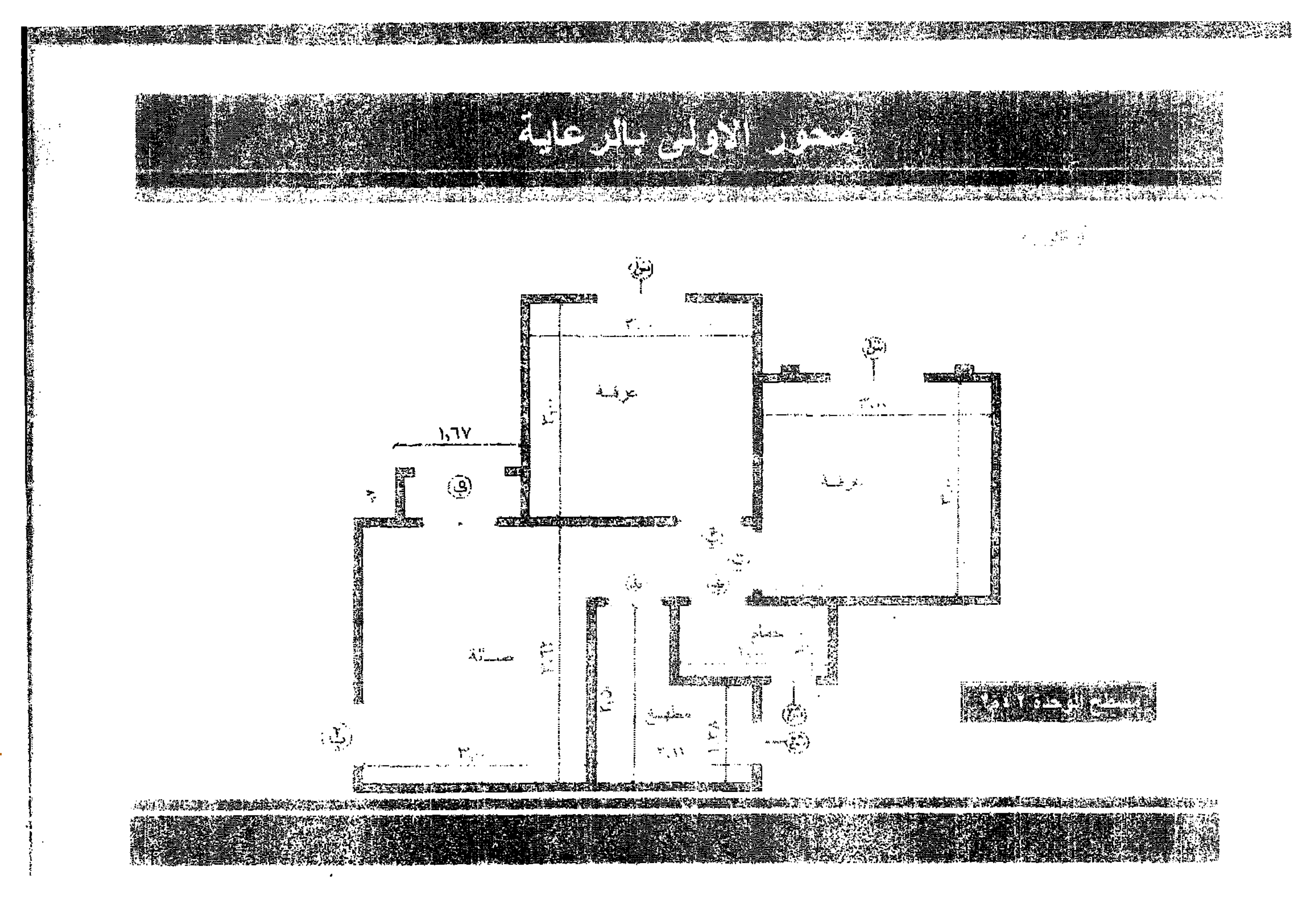
٧- الصعوبات التي واجهت المنتفعين في التمويل وارتفاع التكلفة وإدارة المشروع في مراحله المختلفة أثناء التنفيذ.
٨- مدى ارتباط المواقع المخصصة لهذا النوع من الإسكان بالنسيج الحضري للمدينة المقام بها . أو بمعنى آخر مدى تكامل هذه المشروعات مع التخطيط العام للمدينة .
٩- مدى توفر فرص عمل ملائمة وكافية لشاغلي هذا الإسكان في نطاق المدينة . أي مدى ارتباط السكن بالعمل في هذا المشروع .
١٠- كيفية استغلال المنتفعين للوحدات :
- بغرض الانتفاع السكني بها .
- بغرض التربح السريع بالبيع للآخرين .
- بغرض استغلال جزء من المبنى للسكن الخاص وجزء لاستخدام الغير وذلك لإضافة مورد مالي جديد للمنتفع .
١١-كيفية إدارة المشروع بعد الانتهاء من إنشائه وتسليمه للشاغلين ومدى مساهمتهم في هذه الإدارة

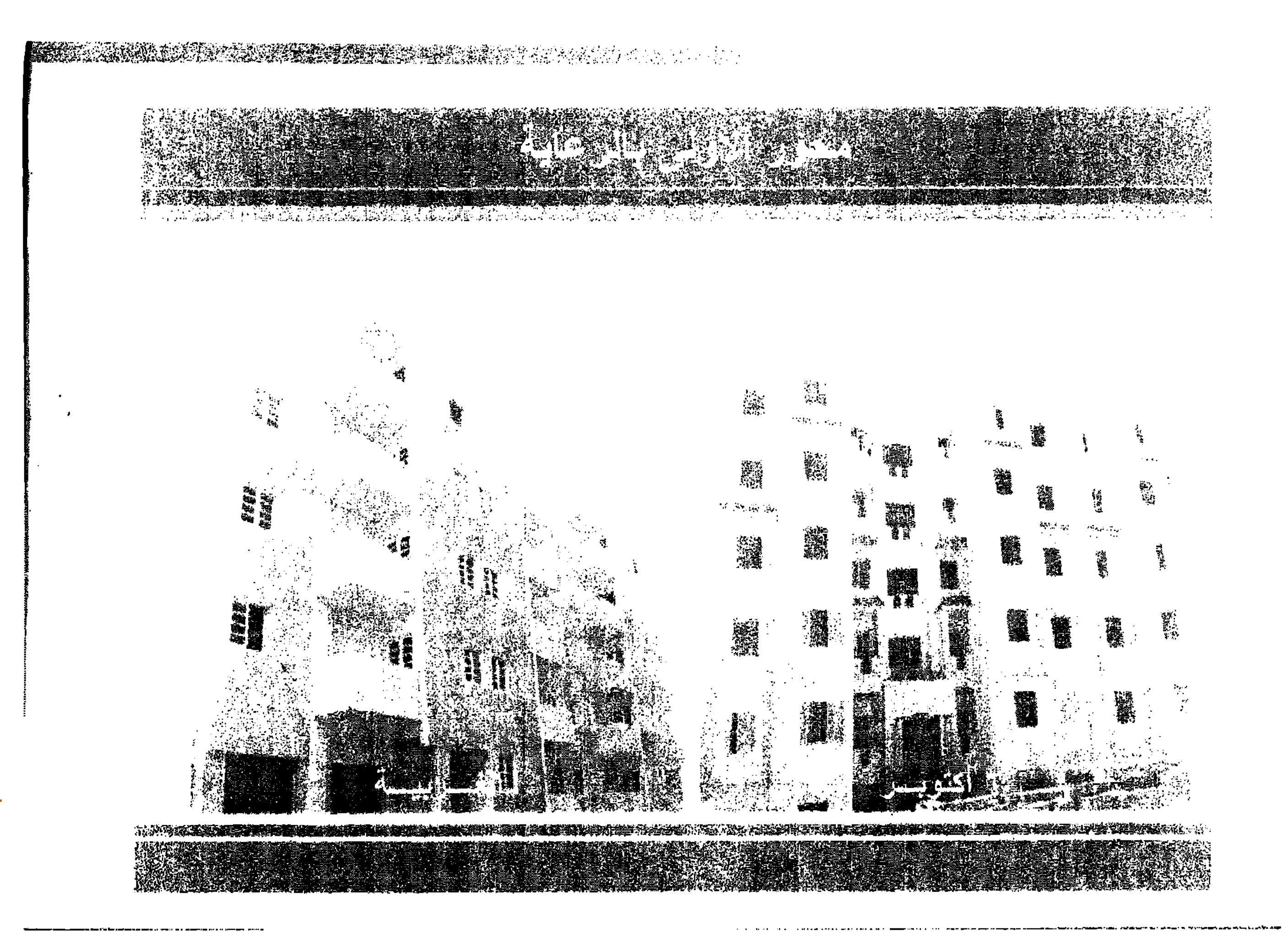
ولكن بصفة عامة شاب هذه المشروعات بعض القصور الذي يتمثل أساسا فيما يلي :
١- عدم تنفيذ المشروعات في المواعيد المحددة – إما للقصور في التمويل أو تعثر شركات المقاولات – مما تسبب في ارتفاع تكلفة الوحدات بأكثر مما كان مقدراً لها وبالتالي أدى إلي إرباك النظام الاقتصادي الذي قامت عليه هذه المشروعات .
٢- لم يتم توصيل المرافق العامة (مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء) إلى بعض المشروعات في الوقت المناسب . ولذا فقد تركت المساكن خالية بدون إشغال لمدد ليست قصيرة .
٣- عدم توفر الخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم) والخدمات التجارية وخدمات النقل والخدمات الإدارية بدرجة كافية مما تسبب في معاناة كبيرة لشاغلي وحدات هذه المشروعات .

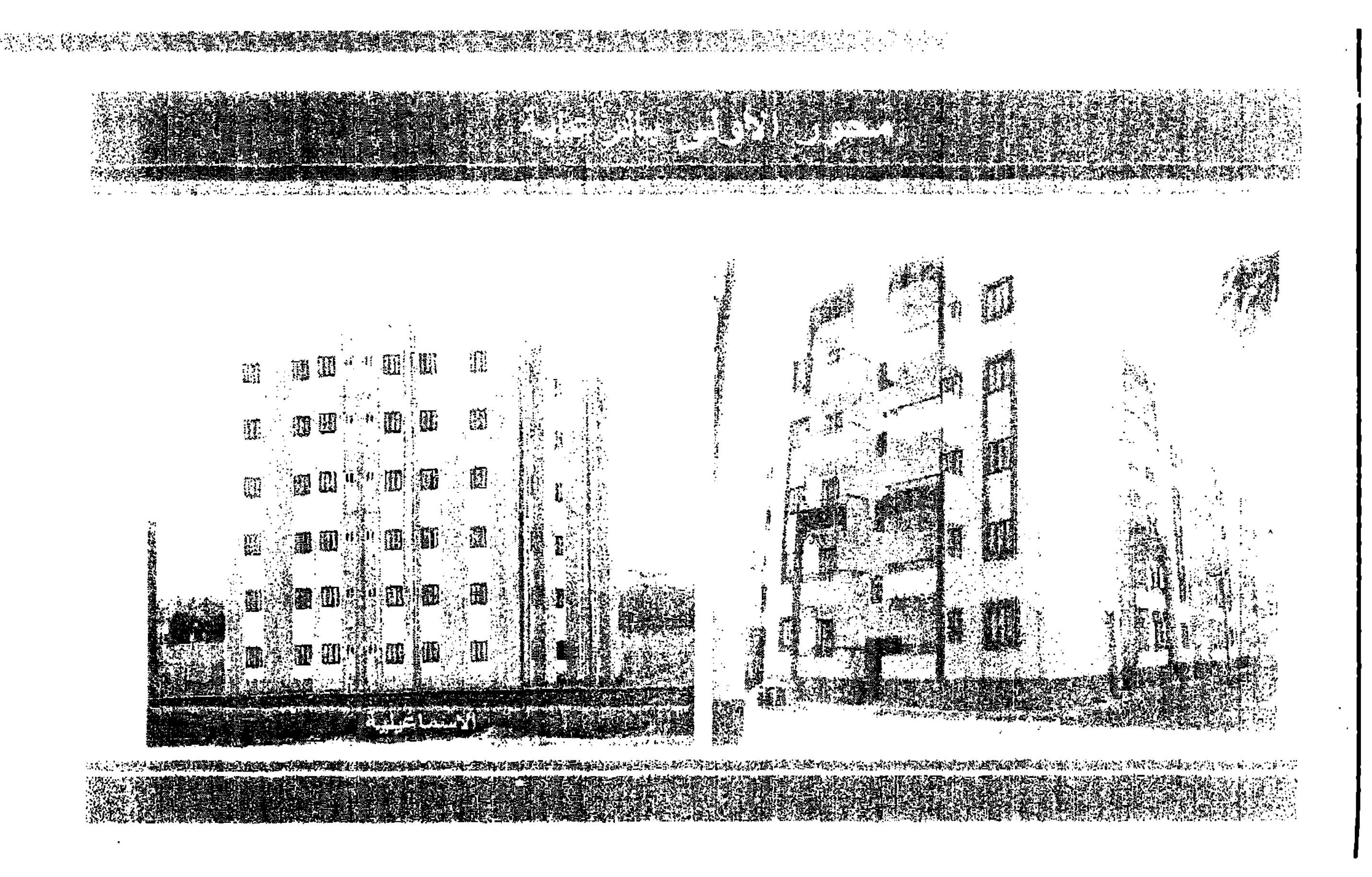


الأولى بالرعاية

محور الأولى بالرعاية







الدراسات المطلوبة في مجال الإسكان

مما سبق يتضح أن الدراسات الآتية مطلوبة في مجال الإسكان وعلي الأخص إسكان الفقراء

١- دراسة كيفية تحديد وتعريف الشرائح الاجتماعية الاقتصادية : شريحة محدودي الدخل (الفقراء والأشد فقراً) – الشريحة المتوسطة – الشريحة فوق المتوسطة والعليا .

٢- تحديد وتعريف الإسكان الملائم لكل شريحة من هذه الشرائح الاجتماعية الاقتصادية من حيث :

- مساحة الوحدة .
- نصيب الفرد الواحد بالمتر المربع من المساحة المستغلّة .
- معدّل الكثافة السكانية (عدد السكان في الفدان الواحد أو في الكيلو متر المربع) الملائم لكل شريحة .

٣- دراسة كيفية تحديد حجم الطلب السنوي من الوحدات السكنية لكل شريحة من السكان (Demand) . وكذلك تحديد حجم المنتج منها سنوياً (Supply) وسبل معرفة الفجوة بين العرض والطلب .

٤- تحديد دور المشاركين الرئيسيين في توفير الوحدات السكنية بأنواعها المختلفة : الحكومة – القطاع العام – القطاع التعاوني – القطاع الخاص الرسمي – القطاع الخاص غير الرسمي ودراسة كيفية إدخال هذا القطاع في النطاق الرسمي للإسكان .

٥- دراسة وسائل التعاون بين هذه القطاعات – وعلي الأخص بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص – في توفير الوحدات السكنية اللازمة لمحدودي الدخل ، وتحديد التسهيلات التي يمكن أن تتيحها الدولة لهذا القطاع للقيام بتنفيذ مثل هذه المشروعات .

٦- تحديد إمكانية حيازة الأسرة للوحدة الملائمة لها تمليكاً أو تأجيراً منسّبة إلي دخلها :

- تحديد مجموع عدد السنين التي يمكن للأسرة أن تمتلك فيها وحدة سكنية إذا ما خصصت دخلها بالكامل لحيازة هذه الوحدة . وتحديد المعدّل الملائم لذلك لكل شريحة سكانية .
- تحديد النسبة المئوية من الدخل التي يمكن للأسرة في كل شريحة أن تخصصها لاستئجار الوحدة الملائمة لها .

- حساب الفرق بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة لحيازة وحدة ملائمة وبين القيمة البيعية الفعلية لهذه الوحدة في حالة التمليك . وكذلك حساب مقدار ما يمكن أن تخصصه الأسرة من دخلها للإيجار وبين القيمة الإيجارية الفعلية للوحدة وكذلك تحديد الدعم المناسب في جانب " **العرض** " والدعم المناسب في جانب " **الطلب** "

٧- دراسة وسائل التمويل في إنشاء مشروعات الإسكان لكل شريحة سكانية ، وسياسات الدعم للشرائح الدنيا بما في ذلك تحديد النسبة الملائمة للدعم إلي تكلفة الوحدة .

٨- دراسة كيفية التعامل (Handling) مع ظاهرة الإسكان المشوّه : الإسكان العشوائي – الإسكان الهامشي – إسكان المقابر .

٩- دراسة كيفية تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر في الوحدات السكنية الخاضعة للقوانين الاستثنائية والتي بموجبها تم تحديد الإيجار بقيمة ثابتة غير متغيرة . و بها يمتد عقد الإيجار تلقائياً حتى أقرباء الدرجة الثالثة .

١٠- دراسة كيفية الاستفادة من الوحدات المغلقة والوحدات الشاغرة البالغ عددها ما يقرب من سبعة ملايين وحدة حسب تعداد ٢٠٠٦ .

وهذه الدراسات يجب أن تعد بصفة مستمرة حتى يمكن متابعة مؤشرات الإسكان وإحصائياته بصفة دورية . وتقع مسئولية إعداد هذه الدراسات على عاتق المركز القومي لبحوث الإسكان والبناء .

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع العربية

١- منتدى العالم الثالث العمران المصري – مصر ٢٠٢٠ المجلد الأول – الجزء الثالث : المدن والمجتمعات الجديدة .

٢- منتدى العالم الثالث العمران المصري – مصر ٢٠٢٠ المجلد الثاني – الجزء الأول : الإسكان

٣- يحيى شوكت وآخرين – خريطة مصر – العدالة الاجتماعية والعمران .

٤- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – النتائج النهائية لتعداد المباني ٢٠٠٦ لإجمالي الجمهورية.

٥- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – النشرة السنوية لإحصائيات الزواج والطلاق ٢٠١٢ .

٦- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الوحدات السكنية في مصر ٢٠٠٨ .

٧- صندوق تطوير المناطق العشوائية – تقرير موجز عن تطوير المناطق العشوائية – ٢٠١٤ .

٨- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية – المخطط الإستراتيجي القومي ٢٠٥٠-٢٠١٤

٩- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية – بيانات من الإسكان في مصر مستمدة من تعداد ٢٠٠٦-٢٠١٤ .

الهيئة العامة لتعاونيات البناء – تقرير عن نشاط الهيئة وحساباتها الختامية عن العام المالي ٢٠١٢ /٢٠١٣ .

ثانياً : المراجع الأجنبية

١- World Bank 2008 – A Framework for Housing Policy Reform in Urban Areas in Egypt .

2- USAID 2008 – Housing Study For Urban Egypt .

3- UN HABITAT – Affordable Land and Housing in Latin America .

4- UNHABITAT– Affordable Land and Housing in Europe and North America.

5- UN HABITAT – Affordable Land and Housing in Africa .

6- UN HABITAT – Affordable Land and Housing in ASIA .

7- UN Housing Rights Programme – Monitoring housing rights 2003 .

8- Ben Engerior Org – Housing price – to – income ratio as a way to measure maximum local Affordability – 2005 .

9- Galila El – Kadi and Auin Bonnamy – Architecture for the Dead .

الفصل السادس

سياسات التمويل

"رؤى تقييمية لسياسات وتجارب حالية وسابقة وإستشراف رؤى جديدة"

أ.د حســــن أحمـــــد عبيـــــد [٤٤]

[٤٤] المرحوم الدكتور حسن أحمد عبيد استاذ الاقتصاد ، بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة .

مقـــــــدمة

الأصل فى علم الإقتصاد هو دراسة الندرة النسبية التى تنشأ من التناقض بين الموارد المحدودة نسبيا (رغم التعدد والتزايد المطلق) والحاجات المتعددة، ومن هنا تذهب العلوم الإقتصادية إلى تحديد سبل زيادة الموارد كمـــاً وكيـــفاً وتعظيم الإستفادة منها لإشباع أكبر قدر من الحاجات الإنسانية، وعليه نشأت علوم التخطيط الإقتصادى، والتنمية، ونظريات الإنتاج والإستهلاك والتوزيع والرفاهية. وعلى ذلك يمكن أن يتصل مفهوم الفقر(poverty) ليس بمجرد عجز موارد متاحة فى مواجهة حاجات إنسانية متعددة، وإنما عجز موارد محدودة جداً لإشباع حاجات ضرورية محدودة(1) فإذا كان الأصل فى الحاجات الإنسانية عموماً هو التعدد والتزايد، تبعاً من ناحية، وتبعاً للتقدم الإقتصادى الذى يترتب عليه نشوء المزيد من الحاجات تحقيقا لحياة أكثر جودة ورخاء، فإن فى حالة الفقر ورغم تواجد الحاجات فى ذات الإنسان، إلا أن المطمح هو إشباع أقرب الحاجات إلحاحاً، وهى حاجة الطعام والشراب والسكن الذى يفى بمتطلبات العيش الصحى الآمن، بعيداً عن أشباح الجوع والعطش والعراء.

مفهوم إسكان الفقراء

هو ذلك الإسكان الذى يفى بمتطلبات معيشية معقولة من حيث حركة الفقراء، وممارساتهم الطبيعية. فى إطار بيئى بعيد عن التلوث المادى والبصرى والسمعى وفى إطار صحى يقيهم من تقلبات الطبيعة، وهذا ليس طموحاً بقدر ما هو حق طبيعى للفرد والأسرة وأيضاً واجب إبتدائى على كل حاكم آلت إليه قيادة المجتمع وحماية وتنظيم موارده، وإقامة العدل بين أفراده إذاً المعادلة الأولى فى أدبيات إسكان الفقراء: هى مايلي-

الموارد المحدودة ← الحاجات المحدودة.

ومن ثم تبقى ضرورة توجيه الجهود لإمتصاص تلك الفجوة وتدبير السياسات الكفيلة بذلك، وقد تكون تلك السياسات فى حالات السلع الضرورية وخدمات النقل والمواصلات مرتبطة بسياسات تسعير، أو تقديم الدعم بأشكال مختلفة، أما فجوة إسكان الفقراء المتمثلة فى قصور قدرة الفرد أو الأسرة علي إقتناء مسكن الكفاية فلا يمكن تخفيفها إلا من خلال سياسات تخصيص أراضى وتوطن أنشطة وسكان ، بمعنى أن إسكان الفقراء يرتبط عضوياً فى النطاق الإقتصادى بكل من التنمية الإقتصادية، والتنمية العمرانية.

الإرتباط بين إسكان الفقراء، والمتغيرات الإقتصادية الكلية

يمكن تناول ذلك الإرتباط من أكثر من زاوية واحدة:

زاوية المدخلات والمخرجات(2):

(١) وجود الفقر في حد ذاته يعد أحد مخرجات سياسات توزيع الدخل القومى

(٢) تعد عملية تمويل إسكان الفقراء بمثابة تمويل جانب من جوانب الإستثمار الكلى، الذى يعد بدوره واحداً من أهم مدخلات عملية النمو الإقتصادى.

(٣) هناك العلاقة الطردية بين المؤشرات الإقتصادية، وبين سياسات إسكان الفقراء، فمن الطبيعى أن زيادة الناتج المحلى الإجمالى، وما يصاحبها من خفض عجز الموازنة العامة للدولة، يسمحان بزيادة مخصصات الإستثمار العامة والخاصة فى مجال إسكان الفقراء.

(٤) التوجه بكثافة نحو إسكان الفقراء يعد أحد المحفزات الهامة للطلب على مستلزمات البناء والإعمار، ومن هنا يعد أحد مدخلات التأثير فى سوق الإستثمار العقارى بصفة عامة، ومن حيث أسعار الأراضى ومواد البناء، وأجور العاملين. وتقوم التشابكات القطاعية فى الإقتصاد القومى بإدخال تلك التاثيرات فى منظومة المتغيرات الإقتصادية الكلية.

إسكان الفقراء وأثر المضاعفMultiplier Effect

وأثر المضاعف هنا هو ذلك الأثر الممتد من خلال التمويل والإستثمار فى مشروعات إسكان الفقراء على الدخل فى مجموعه من خلال التراكمات المرحلية للدخل التى تؤدى بدورها إلى خلق المزيد من الطلب على السلع والخدمات الأخرى المولدة للدخل، وهكذا. وتفصيل ذلك أن البدء بتدبير تكاليف الإستثمار فى إسكان الفقرا، والشروع في التنفيذ ينجم عنهما زيادات فى دخول فئات المنفذين من شركات المقاولات والهندسة والتصميم، وما يتبعها من عمال وفنيين، هذا إلى جانب ما ينشأ من دخول أساسية وجانبية لمؤسسات التمويل من بنوك، وصناديق إستثمار نظير تسويق خدماتها، فى التمويل أو التربح للأسهم والسندات. ومن خلال الدورة الأولى للإستثمار تنشأ دورة جديدة فى الطلب على السلع والخدمات الإستهلاكية التى تولد بدورها دخولًا جديدة يتجه جزء منها إلى الإستهلاك. وهكذا تنشأ سلسلة من الدخول المتتالية المتناقصة، التى يصل مجموعها إلى أضعاف ما تم إنفاقه على الإستثمار فى إستهلاك الفقراء.

غير أن أدبيات العلاقة بين تمويل إسكان الفقراء وزيادة الناتج المحلى الإجمالى تفترض:-

(أ) أن يقترن ذلك التمويل بإنشاء استثمارات فعلية (أى مخرجات عمرانية محققة).
(ب) أن يصاحب ذلك الإستثمار إنفاق فعلى على إستخدام خامات ومستلزمات محلية.
(ت) قد ينشأ إلى جانب دورة المضاعف، دورة موازية وهى دورة المعجل (Accelerator)حيث تؤدى زيادات الطلب على سلع وخدمات الإستهلاك إلى إستثمارات جديدة فى تلك القطاعات تبعاً لمحددات المعاملات (Co-officients)، ومن هنا تنشأ دورات جديدة للدخل والإستهلاك مما يضاعف من زيادة الناتج المحلى الإجمالى، الأمر الذى يطلق عليه المضاعف المزدوج (Double Multiplier).

إسكان الفقراء والآثار الإنتاجية غير المباشرة:

وهنا يتم النظر إلى إسكان الفقراء ليس بصفته مجرد إستثمار يخضع للآثار المباشرة للإستثمار وقوى الدفع للأمام والخلف كما ترسمها النظريات الإقتصادية، وإنما إسكان الفقراء هو البرنامج الإقتصادى والإجتماعى فى آن واحد، حيث تتداخل الأدبيات الإقتصادية مع أدبيات الحماية الإجتماعية(٣)، ويسفر ذلك عن معادلة يقيس الطرف الأيمن لها إستثمارات إسكان الفقراء، وتوزيعاتها الإجتماعية والعمرانية، ويصبح الطرف الأيسر من المعادلة متغيرات الأمن الإجتماعى، وزيادة الإنتاجية، غير أن الإنتاجية فى المعادلة السابقة لا تقتصر فقط على إنتاجية الفقراء المستفيدين، وإنما تتعدى ذلك إلى إنتاجية كافة عناصر الإنتاج، حيث:-

(أ) تبقى إستخدامات الأرض بعيدة عن عشوائية القطاع الرسمى، (Informal Sector) التي تقوم بالبناء المخالف غير المرخص وغير الآمن لإشباع مشوه لحاجة السكن.

إنتاجية رأس المال، حيث ترتبط السياسات الرشيدة بإسكان الفقراء بإستراتيجيات إقتصادية. تتصل بعوامل التوطن والإنتشار الجغرافى، مما يسبب إيجاد فرص التوظيف الأمثل لرأس المال.(optimum Employment For Capital)

(ب) إنتاجية العمالة، وهنا ترى المعادلة أن تمويل أو دعم إسكان الفقراء هو بمثابة حوافز إنتاجية للعمالة علي إختلاف شرائحها، حيث بات بند السكن الكافى لشاغليه أمرا يحقق وفورات الوقت التي يمكن إستغلالها فى التدريب والتأهيل، مما يعود على أنتاجية كل العناصر.

من الطبيعي أن هذه الأدبيات، أو البديهيات السابقة لا يمكن أن تتحقق إلا فى ضوء سياسات تمويل رشيدة ترتبط بمنهج التنمية المستدامة فى إطار إستراتيجية إنتشار مخطط عمرانى،(Planned urban Spreading)

وعليه يمكن أن نخلص من ذلك التمهيد البديهى بمعادلة تكون فيها

سياسة تمويل إسكان الفقراء ← متغير تابع.

منهج التنمية المستدامة ← متغير مستقل.

منهج الإنتشار العمرانى ← متغير مستقل.

وعلى ذلك فإن هذا الفصل يقتضي مراجعة وتقييم رؤى وسياسات سابقة فى تمويل إسكان الفقراء، ثم دراسة معادلة إستشرافية برؤى جديدة وسياسات جديدة.

رؤى تقييمية لسياسات تمويل حالية وسابقة،/ محلية، ودولية.

فى هذا المبحث يمكن عرض بعض ما تم من سياسات مختلفة لإحتواء مشكلة إسكان الفقراء، ذلك أن المشكلة لها بُعدان أساسيان، يتمثل أولاهما فى تدنى إسكان بعض شرائح الفقراء إلى الحد الذى لا يتناسب مع المواصفات البيئية والصحية اللازمة، الأمر الذى يستوجب ضرورة التدخل إما بحلول قصيرة الأجل تتمثل فى زيادة الترميم وإعادة تهيئة تلك المساكن لشاغليها وإما بإحلال مساكن فقراء جديدة قريبة من نفس المناطق فى المدن أو فى المحيط الريفى.
ويتمثل البعد الثانى للمشكلة فى التحوط المستمرلمستقبل يحمل معه بالتأكيد زيادة فى الطلب على مساكن الفقراء ذات الكفاية، ومن الطبيعى أن التحوط يلزمه إعداد مسبق فى إطار سياسات تنموية شاملة، وفى مواجهة هذين البعدين إختلفت السياسات الإقتصادية فى تمويل إسكان الفقراء بين دولة وأخرى، الأمر الذى يستلزم إيجاز ما تم من تلك السياسات، ثم عمل الرؤى التقييمية لها. بالنظر إلى إمكان الإستفادة من بعض هذه السياسات، أو بتعديلها، أو بإلغائها نهائياً وإستبدالها وعليه نبدأ بالتجربة المصرية.

سياسات تمويل إسكان الفقراءفى مصر
الوضع الراهن لمساكن الفقراء فى مصر:

تعرض تلك النقطة لما تشير إليه من أجهزة وزارة الإسكان، ووزارة التنمية المحلية، والجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء حول ما سبق وصفه بمساكن الفقراء غير ذات الكفاية، أو الإسكان المشوه(Distorted Housing) أن هناك نحو ٣٢%(٤) من الوحدات السكنية فى مصر ينطبق عليها هذا الوصف حيث تجمع هذه النسبة بين الإسكان العشوائي والإسكان الهامشى (Marginal Housing) وإسكان المقابر، وإسكان الغرفة الواحدة، وتشترك تلك الصور فى كون مخرجاتها عبارة عن مساحات تتدنى فيها المواصفات الصحية والبيئة، وتفتقر إلى الخدمات الضرورية من توصيل مياه نقية وإنارة وصرف صحى.
يلاحظ أن النسبة السابقة لا تشتمل على وحدات الإسكان الشعبى التى توسعت فيها أجهزة الدولة فى الخمسينات والستينات، حيث أن شاغليها كانوا وقت إستلامها من الفئات محدودة الدخل، وكانت المساكن ترقى إلى وضع لائق ومقبول، ولذلك فإن الوضع الإسكانى الراهن فى مصر يشتمل على نسبة عالية من تلك المساكن غير التوافقية، وفضلاً عن أنها تمثل مشكلة لنسبة كبيرة من أبناء الوطن، إلا أنه يتولد عنها مشاكل شيوع المناطق العشوائية بما فيها من أنشطة مخالفة (غير مرخصة، وغير مشروعة)، وكذلك إستشراء ظاهرة وضع اليد على أراضى وأحوزة مملوكة للدولة،وذلك بالإضافة لمشكلات التلوث البيئى والسمعى والبصرى، وعليه فإن مشكلة إسكان الفقراء يمكن تصنيفها أنها تدخل فى منظمة الأمن القومى اللازم لإيجاد الحلول العاجلة لها.

سياسات إسكان فقراء، طبقت بالفعل.

بدأت الحكومة فى تنفيذ مشروع إقامة المساكن الشعبية لمحدودى الدخل فى ١٩٧٥ بتمويل حكومى من خلال الموازنة الإستثمارية، وبتنفيذ حكومى أيضاً، حيث كان دور القطاع الخاص المعمارى فى هذا الصدد هو دور شركات المقاولات بالباطن (Subcontractors) وبالفعل إنتشرت تلك المساكن فى القاهرة والإسكندرية، وعواصم المحافظات لتستوعب عدداً كبيراً من محدودى الدخل. وتعد المساكن التى أنشئت فى تلك الفترة من المساكن ذات الكفاية، فرغم تواضع المساحة والتشطيبات، إلا أنه تتوافر لها كافة المواصفات الصحية والبيئية حيث بات من ساكنيها فى السبعينات عدد من ذوى الصفوة العلمية والإجتماعية فى المجتمع(محامون- أطباء – مهندسون مثلا.)(٥).
تزامنت سياسة التمويل الحكومى فى إقامة مساكن الفقراء، بسياسات موازية من جانب بعض الشركات الكبرى العامة والخاصة بإقامة مساكن عمالية، بل وبعض الشركات أقامت مدناً صغيرة سكنية ملحقة بمشروعاتها الإنتاجية فى المواقع المختلفة لعامليها على إختلاف درجاتهم، وكانت هذه المساكن بمثابة أجور عينية مؤقتة، حيث يستفيد منها الموظف أو العامل طوال حياته الوظيفية المرتبطة بالشركة أو الهيئة (٦) بل أن بعض الشركات قامت بتمليك بعض هذه الوحدات لموظفيها العاملين بالفعل، وفقاً لأقساط طويلة المدى.
ورغم تنوع المخرجات العمرانية لإسكان الشركات إلا أن إسكان الفقراء فيها هو النسبة الأغلب، وذلك وفقاً لتكلفة الفرصة البديلة (Opportunity Cost) حيث كان البديل الأوحد

أمام العامل أو أصحاب الرواتب الجدد فى هذه الشركات هو التعامل مع أشكال إسكان الفقراء الأخرى المتمثلة فى العشوائى والهامشى والمقابر.
إبتعدت سياسة الدولة عن تمويل إسكان الفقراء بشكل واضح بدءاً من منتصف السبعينيات حيث بدأت الدولة ومؤسساتها، وكافة النقابات والتعاونيات تتجه إلى تمويل الإسكان المتوسط، والفاخر، بعيداً تماماً عن فكرة إشباع طلب الإسكان ذى الكفاية للفقراء، ويكاد يكون عزوف الدولة بدءاً من السبعينيات عن تمويل إسكان الفقراء، أو تشجيعه من جانب المؤسسات الإنتاجية أو الثقافية، هو السبب الفعلى ربما وراء نزوح الكثير من الأسر الجديدة إلى إسكان العشوائيات، والمقابر، وتفشى مخالفات المبانى، والسطو على الأراضى، وإنتشار القطاع العقارى غير الرسمى بشكل عريض، إما بتوسع رأسى فى مساحات ضيقة، أو بإمتداد أفقى على اراض زراعية، وأراض مملوكة للدولة بل إن سياسات الدولة فى هذا الصدد قد أسهمت فى تحريك مؤشر الإسكان إلى إسكان فوق المتوسطوالفاخر، وذلك من خلال:-
(أ) إتاحة الدولة لمجموعات من المستثمرين والشركات العمرانية الكبيرة مساحات ضخمة من الأراضى بأسعار أقل كثيراً من أسعارها الحقيقة للبناء دون الإشتراطات بتخصيص جانب من المخرجات العمرانية للإسكان الإجتماعى، وهو ما جعل صفقات أراضى الدولة المباعة فى هذا الصدد تخضع لشبهة الفساد.
(ب) وجود المساحات الشاسعة من الأراضى فى حوزة الشركات العقارية مكّن تلك الشركات من الإقتراض الضخم بضمان الأرض (ذلك الأصل المتزايد القيمة) لتمويل الأبنية والتجمعات العمرانية الفاخرة.
(ت) بل الأكثر من ذلك أن المنظومة التشريعية المصرية أضافت قانوناً جديداً فى (سنة ٢٠٠١) وهو القانون رقم ١٤٨ الخاص بالتمويل العقارى، والذى يساعد المستثمرين العقاريين الكبار على تسويق وحداتهم السكنية فوق المتوسطة والفاخرة لذوى الدخول العالية، ومن ثم غابت عن ساحات التمويل تماماً فكرة الإسكان الإجتماعى (إسكان الفقراء(٧)).

السياسات الحالية والمخطط إقامتها بواسطة وزارة الإسكان المصرية (٢٠٠٦-٢٠١١)،(٢٠١٢-٢٠١٧).

قامت وزارة الإسكان بالفعل فى تنفيذ مشروع إسكان متوسط الأجل بغرض توفير نصف مليون وحدة سكنية ما بين الفترة(٢٠٠٦- ٢٠١١)، بمعدل يوازى ٨٥ ألف وحدة سكنية سنوياً وقد ورد فى ديباجة تفاصيل المشروع أنه مخصص لفئات محدودة الدخل(تم تصنيف المنتفع محدود الدخل بأنه ذو الدخل الذى يقع فى حدود ١٠٠٠ جنيه شهرياً بأسعار ٢٠٠٦)
وعن مواقع تلك الوحدات أشارت تقارير الإسكان إلى أن ٥٠% من هذه الوحدات فى المحافظات الحضرية القائمة بالفعل، ويبقى النصف الأخر ليكون فى المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة

وعن التمويل المخصص لهذا المشروع فقد خُطط لتدبيره بواسطة الدولة من خلال :-

١. دعم نقدى (١٥ مليار جنيه)	• الخزانة العامة (٦ مليار جنيه) • هيئة المجتمعات الجديدة(٩ مليار جنيه) نتيجة بيع أراضى
٢. تمويل المنتفعين	قروض ميسرة لكل منتفع (٣٠ ألف جنيه للوحدة)

وعن آليات تنفيذ ذلك المشروع، فقد أخذ عدداً من الأشكال :-

١. بناء الدولة من خلال التعاقد من الباطن مع شركات المقاولات العامة والخاصة لوحدات سكنية فى عمارات مخصصة، أو بيوت صغيرة مثل بعض البيوت الريفية ذات الكفاية فى قرى الظهير الصحراوى.
٢. عرض الدولة لمساحات صغيرة من الأراضى مهيأة المرافق بحيث تبلغ المساحة ١٥٠م، على أن يقوم المنتفع بالأرض بالبناء على مساحة ٧٥م
٣. عرض الدولة لمساحات كبيرة من الأراضى بالمدن الجديدة للقطاع الخاص فى مجال مقاولات الإعمار، على أن تقوم هى بالبناء والبيع بمواصفات وزارة الإسكان (وبالفعل تم التعاقد مع نحو ١٤٠ شركة فى ١٥ مدينة وتجمع عمرانى جديد).
٤. هذا وقد سمح المشروع بإمكانية إحلال التأجير محل التمليك لبعض المنتفعين ، مع تعديل بعض الشروط.
٥. تم البدء فى تنفيذ هذا المشروع، وقد أعلنت الوزارة أنه تم بالفعل تسليم المنتفعين(حتى بداية ٢٠١٤) نحو ٨٥% من الوحدات المخطط إقامتها (فيما عدا بعض الوحدات المتعاقد علي بنائها مع الشركات الخاصة)، كان معدل الإنجاز متواضعاً للغاية.
٦. وإلى جانب ما تم تنفيذه فعلاً من مفردات البرنامج الأول للإسكان الإجتماعى(٢٠٠٦-٢٠١١)، فهناك المخطط الخاص بتوفير مليون وحدة سكنية خلال خمس سنوات(٢٠١٢-٢٠١٧)، غير أن المشروع الأول يكاد يكون قد إقتصر على الشرائح محدودة الدخل(وفقاً للديباجات والدعم المقدم)، أما المشروع الثانى، فقد إتسع ليشمل أيضاً الإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط بشروط جديدة.

رؤى تقييمية أساسية فى التجربة المصرية إزاء إسكان الفقراء

لعل الإيجابية الأولى التى تكمن فى كل من مشروعات الإسكان الشعبى فى الخمسينات والتسعينات، ومشروعات برنامج الإسكان الإجتماعى فى العقدين الأولين من الألفية الثانية هى تواجد الدولة (الحكومة بمؤسساتها وضمانها للقروض، وآليات تمويلها من خلال الخزانة العامة أو الهيئات العامة).
غير أنه يمكن القول من المواقع الميدانية المشاهدة أن تجربة الإسكان الشعبى الأولى كانت أكثر إصابة للهدف، حيث تم التعاقد فعلاً مع المستحقين من الطبقات محدودة الدخل، فى إطار

سياسة الدولة فى الإنحياز المجتمعى نحو الفقراء، ولم يكن هناك الدور المشبوه الذى بدأ مع دور الشركات المعمارية، وبعض الفئات القادرة لحجز وحدات سكنية بأسماء وهمية، وإعادة بيعها بأسعار غالية.
وتكمن الإيجابية الثانية أيضاً فى دور الدولة المساند والمحفز للشركات والهيئات الصناعية، وبعض الهيئات الإقتصادية لبناء وحدات سكنية لمختلف فئات العاملين فيها، بما فيها الفئات محدودة الدخل، على أن يتم التمويل من خلال ما يعرف بإسم التمييز التمويلى(Financial Discrimination) حيث أن الوحدات الأكثر تمييزاً التى يفوق أسعار التعاقد فيها التكلفة تُمول الوحدات التى تفوق تكلفتها أسعار بيعها.
ويبقى القول بأن إيجابيات تواجد الدولة فى مجال الإستثمار العمرانى، قد يعوقها إلتفاف خفى من فئات السماسرة وتجار الأراضى وفساد بعض الأجهزة، الأمر الذى يستلزم سياسات جديدة تربط بين التنمية العمرانية الشاملة، وتوزيعات السكان فى مختلف الشرائح ومختلف المواقع، وكذلك التوافق المؤسسى فى التخطيط والتنفيذ والتعاقد والتسليم.

تجارب دولية

أولا:التجربة الأمريكية فى تمويل إسكان الفقراء:

من الطبيعى أن يمثل التمويل العقارى فى الولايات المتحدة نسبة عالية ملموسة من إجمالى التمويل المصرفى، ومن إجمالى التمويل(٩) من خلال سوق الأوراق المالية، غير أن التوسع فى الإستثمار العمرانى هناك لمختلف الوحدات الإعمارية بمختلف وظائفها السكنية والسياحية والترفيهية لم يمنع الحكومة الفيدرالية الأمريكية وحكومات الولايات من إنشاء بعض الصناديق الحكومية المخصصة لتمويل إسكان محدودى الدخل، وذلك بعدد من الطرق التى أوصى بها المعهد الأمريكى لمقيمى العقارات(١٠).
(American institute Of Real Estate Appraisers)
وذلك فى إطار ما تسعى إليه منظمات المجتمع المدنى فى أمريكا من تحقيق التوافق الإجتماعى من ناحية، وفى نفس الوقت العمل على زيادة الطلب، وزيادة تشغيل الشركات الإعمارية المتوسطة الحجم فى الإستفادة بالتمويل الحكومى، وإنشاء الوحدات السكنية الصغيرة لإشباع حاجات الأسرة محدودة الدخل.
إلا أن تلك السياسة لم تمارس فى غيبة التنسيق البيئى والجمالى، أو فى غيبة توازنات الكثافة السكانية فى الولايات والمدن الأمريكية، ذلك أن اللامركزية فى إدارات الإسكان فى المدن تحدد:-

١. الحاجات السنوية للسكن الإجتماعي من جانب محدودى الدخل، ومواصفات المساحات المختلفة تبعاً لتلك الإحتياجات(أسر حديثة الزواج- محموعات مسنين- أسر كثيفة العدد نازحة، أو فقدت مساكنها لأسباب مختلفة).
٢. النسبة الواجب تخصيصها من ميزانية الولاية فى الصناديق الخاصة المختلفة(١١).
٣. لكل ولاية قوانينها الخاصة من حيث إسناد عمليات التنفيذ عن طريق الأمر المباشر أو عن طريق إجراء مناقصات.

٤. لم تعد الأبنية السكنية لمحدودى الدخل بعد تشريع قانون الإسكان ١٩٦٨ مجرد ضواحى سكنية فى أطراف المدن الكبرى، وإنما أصبحت فى داخل كردونات المدن، بل وأحياناً فى داخل أبنية سكنية عادية أو فاخرة، ولكن بمساحات ومواصفات تناسب تلك الشرائح.
٥. مع إختلاف طرق تعاقد الصناديق الخاصة مع المنتفعين من محدودى الدخل، إلا أنه بصفة عامة يغلب على معظم التعاقدات

- المقدمات الزهيدة، وفى أغلب الأحيان إعفاء المنتفع من دفع مقدم.
- القسط الشهرى لا يتعدى نسبة ٢٥% من دخل المنتفع.
- سعر الفائدة على القرض المقدم للمنتفع لا يتجاوز ٥%

وعلى ذلك يغلب على التجربة الأمريكية فى مشروعات إسكان الفقراء دور الدولة متمثلاً فى الحكومة الإتحادية (الميزانية الفيدرالية)، أو فى حكومات الولايات.

غير أن ذلك لم يمنع مبادرات متعددة من جانب الكثير من المؤسسات الإقتصادية والصناعية والبنوك من الإشتراك المباشر فى مشروعات إسكان الفقراء بدافع المسؤلية الإجتماعية لأصحاب رؤوس الأموال، إلا أن تلك المساهمات تتم من خلال إدارات التنسيق الحضارى والعمرانى فى كل مدينة، بحيث لا تبقى مساهمات عشوائية.

٦-التوريق وتمويل إسكان الفقراء فى U.S(Securitization)(١٢)

الأصل أن التمويل العقارى فى الولايات المتحدة يعتمد فى أغلبه على التوريق، الذى تذهب إقتصادياته أنه يضمن التمويل المتجدد لمزيد من الأبنية، والضواحى، والمجتمعات الجديدة. تقوم فكرة التوريق على أن البنك الذى يتعامل بالرهن العقارى، يظل العقار الممنوح للمنتفع ملكاً للبنك حتى ينتهى التعاقد، وفى هذه الفترة يمكن للبنك أن يصدر سندات بضمان هذه العقارات وبقيمتها، بإعتبار أن الفائدة على العقارات المتعاقد عليها للمنتفعين أكبر من الفائدة التى تصدر بها السندات، ومن ثم يضمن البنك تمويلاً متجدداً من حصيلة بيع السندات. إلا أن فكرة التوريق من حصيلة بيع هذه السندات لا تصلح إطلاقاً مع الصناديق الخاصة التى أنشأتها الحكومة الفيدرالية، لأن أسعار الفائدة للوحدات السكنية الإجتماعية منخفضة للغاية، وبالتالى فإن عملية التوريق تحقق خسارة، وعليه لضمان تجدد التمويل أشار الخبراء إلى نوعين من الحلول:-

<u>أولهما:-</u> أن لا تبقى الصناديق الخاصة مقتصرة على الطابع الإجتماعى فقط الخاص بإسكان الفقراء، وإنما يمكن أن تتسع مصادر تمويلها إما من الحكومة بأسعار فائدة منخفضة، أو من هيئات التأمين الإجتماعى لإستثمار الأموال فى إقامة أو شراء وحدات سكنية متعددة الأغراض، مختلفة المواصفات، ولك بما لا يخل بالنسبة المقررة لإسكان الفقراء، بحيث تبقى للصناديق الخاصة قدرتها علي التواجد فى سوق الإعمار وتحقيق الأرباح، وبالتالى تزيد قدرتها على تمويل إسكان الفقراء دون الإثقال على الموازنة العامة الفيدرالية، أو موازنات حكومات الولايات.

<u>ثانيهما:-</u> أن تقوم الحكومة الإتحادية وحكومات الولايات بما يسمى التمويل المبكر(Early Finance) بما لا يضر بالمخصص السنوى الذى أقره الكونجرس، بمعنى أن تقدم الحكومة للصناديق الخاصة تمويلاً يخص ٥ سنوات أو ١٠ سنوات مستقبلية مرة واحدة، ثم تقوم تلك

الصناديق بإستثمارها فى محافظ أوراق مالية، بالتوازى مع عمليات البناء والشراء لوحدات الفقراء. وبالفعل قامت الصناديق بإستثمارها فى محافظ أوراق مالية، بالتوازى مع عمليات البناء والشراء لوحدات الفقراء، وقد قامت الصناديق الخاصة الأمريكية بتنفيذ هذه الحلول، بحيث ظلت فى إطار قانون إسكان ١٩٦٨ لا تخل بمبدأ إسكان الفقراء، وفى نفس الوقت تحولت إلى مؤسسات أعمال تحت إشراف ومتابعة الدولة .

ثانيا: **تجربة المملكة المتحدة فى تمويل إسكان الفقراء**(١٣)

إرتبط تدخل الحكومة فى تمويل مساكن الفقراء منذ زمن طويل، بسياسات إسكان متعمدة ومخططة، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية حين صدرت تشريعات المدن الجديدة فى ١٩٤٦ حيث كان الغرض الرئيسى إحداث التوازن فى المدن القائمة وتخفيف الإزدحام عنها، وكذلك ربط نمو المساكن الجديدة بنمو أنشطة عمرانية إقتصادية جديدة بعيداً عن المدن الكبرى (لندن- مانشستر- ليفربول- برمنجهام) وعلى ذلك فإن القانون السابق أشار إلى النقاط التالية:

١. تقوم الحكومة المركزية بمؤسساتها المختلفة بتصميم مخططات المدن الجديدة، أو المناطق الحضرية المزمع إنشاؤها فى إمتدادات المدن، وذلك وفقاً للإعتبارات الإقتصادية المحتملة والإعتبارات الأمنية.
٢. لكل مدينة من المدن المشار إليها جهاز تخطيط يستقبل راغبى الإستثمار من الشركات العامة والخاصة.
٣. تكتمل الصورة بإنشاء تعاونيات إسكانية.
أو بالأدق تعاونيات إعمارية بمعنى أن جهاز المدينة يقوم بتوزيع الأراضى المتاحة (على الخريطة) بين أراضى لغرض الإسكان، وأراضى لغرض الأنشطة، وفقاً للمعايير الهندسية، والبيئية، ثم تقيم روابط الأسر تعاونيات خاصة للبناء، أو روابط الشركات، وأن تقدم كل تعاونية إحتياجاتها المادية، وخططها المستقبلية للبناء.
٤. يحصل جهاز المدينة بعد تقديره الكامل لإحتياجات البناء على قرض طويل الأجل من الحكومة المركزية، على أن يقوم جهاز المدينة بالتعهد بالسداد للدولة خلال ٦٠ سنة ثم يقوم ذلك الجهاز بتقسيم القرض على كافة الراغبين فى البناء، إبتداء من محدودى الدخل، مع إعفائهم من المقدمات، وبأسعار فائدة منخفضة، وإنتهاء بالشركات الكبرى الممكن حصولها على جانب من القرض، فقد يتم تخفيض أسعار الفائدة على شركة إعمارية كبيرة نظير أن يتضمن نشاطها إقامة نسبة من الأبنية لمحدودى الدخل وتسليمها لجهاز المدينة فى توقيتات مختلفة.
٥. التأكيد على أن تمويل الحكومة بالقروض الطويلة الأجل لأجهزة المدينة لا يغطى سوى نسبة متواضعة من التكلفة الكلية للمدن الجديدة، وإنما الأصل هو أن القرض الحكومى الطويل الأجل يخصص أساساً للبنية الأساسية، تاركاً مهمة البناء والإقامة للشركات المعنية والإعمارية، وتاركاً مهمة التمويل العقارى للجهاز المصرفى ولسوق الأوراق المالية، إلا أن القرض الحكومى يضع فى إعتباره الالتزام الكامل من كافة الأطراف، وهى أجهزة المدن الجديدة، والشركات بمختلف أنواعها، بالنسبة المتفق عليها للإسكان الإجتماعى بأسعار فائدة منخفضة جداً .

ثالثا: تجربة البرازيل في تمويل الإرتقاء بمساكن الفقراء

والأمر فى هذه التجربة يختلف عن التجارب السابقة فى أن الفترة المشار إليها فى فترة الرئيس لولا (٢٠٠٣- ٢٠١١)، وفى إطار خطط التنمية الطموحة فى، ومواجهة الديون وعجز الميزانية، كانت البداية فى برامج مساكن الفقراء هى تمويل الإرتقاء بالمساكن القائمة فعلاً فى عشوائيات المدن والقرى البرازيلية، ومن هنا كانت بدايات التمويل هى كيفية التعامل مع تلك العشوائيات وكان ذلك إستناداً إلى خطط الحكومة الشاملة، وموقع كل عشوائية فى الخريطة القومية الجغرافية والإقتصادية. وآليات التمويل التي إشتركت فيها البنوك التجارية المحلية والأجنبية ثم آليات التنفيذ، وهنا دخلت الشركات العملاقة لتتولى تنفيذ تنمية العشوائيات.

١. **آليات التصميم:** وكانت بمثابة تكليفات ملزمة في الخطة القومية الخمسية تتضمن التصور الهندسى والبيئى، لإجراء عمليات تحويل من أبنية وطرق سابقة الإعداد إلى ابنية وطرق جرى التخطيط والإعتماد لها. وذلك وفقاً لما يناسب كل منطقة عشوائية، وموقعها، والمستوى الفنى والمهنى لسكانها.

٢. **آليات التمويل:** (Finance)، وضع البنك المركزى البرازيلى خططاً إئتمانية تسمح بتمويل تنمية العشوائيات بقروض ميسرة متوسطة الأجل وباسعار فائدة متعاقد عليها (Contracted)، على أن يتم ربط ذلك بعمليات المتابعة الحكومية والبنكية وبمعدلات الإنجاز والتنفيذ.

٣. **آليات التنفيذ:** (Execution) وتقوم بها شركات معينة عملاقة، قد تكون شركات صناعية، وتحتاج إلى إقامة صناعات مغذية فى إحدى العشوائيات القريبة منها جغرافياً نظير تطويرها إعتماداً على القرض المصرفى الميسر،وقد تكون شركات خدمية تحتاج من المنطقة العشوائية إلى عمالة فنية كثيفة يمكن تدريبها، وقد تكون شركة لتجارة الجملة أو تجارة التجزئة وترغب فى إقامة مراكز تجارية لخدمة مجموعة من المناطق المحيطة بالعشوائية. وكانت الخطوات التى إتبعتها الحكومةهى أن تقوم بعمل ملف فنى وإقتصادى لكل منطقة، ويتم الطرح فى مزاد. بحيث أن الشركات المتقدمة لتنفيذ المخطط الحكومى تراعى مصلحتها، وتراعى الخطوط الفنية العريضة لتصور الدولة.

وبالفعل إستطاعت التجربة البرازيلية نقل عشوائيات البرازيل من كونها عبئا (Burden) إلى كونها اضافة أو مساهمة (contribution) في التنمية الشاملة، وبالتالى في تحقيق وضع أفضل لمساكن الفقراء فى إطار أنشطة إنتاجية مولدة للدخل.

رابعا :تجربة الفليبين:-

كانت البدايات الحديثة بعد سقوط نظام الرئيس فرديناندو ماركوس ١٩٨٦، حيث أدى الإنفلات الأمنى إلى التوسع فى إستيلاء جماعات الفقراءعلى أراض مملوكة للدولة، وبدات العمليات العشوائية فى البناء غير التوافقى. وعليه بدأ برنامج التمويل العقارى بمشاركة الكل وبدأت السلطات المركزية الجديدة بعدد من الخطوات:-

١. تحديد مساحات معينة من اراضى الدولة التى يمكن ان تكون محلاً لملكية الأفراد والشركات، وبدأت الدولة تقديم هذه المساحات إما مجاناً لمجموعات تعاونية من الفقراء مع تقنين أوضاعهم، أو بيعها بأسعار متفاوتة لمجموعات أخرى من شرائح المجتمع.

٢. وهكذا كانت المشاركة الأولى من الدولة بتقديم الحكومة لوثائق ملكيات الأراضى، ثم يأتى دور المنتفعين لجعل تلك الوثائق بمثابة ضمانات عقارية لمزيد من التمويل من البنوك والشركات الإعمارية للحصول على قروض البناء.
وهنا إرتبط إسكان الفقراء ايضاً بالدور الريادى من الدولة، بإختيار الأرض الممكن تمليكها، ثم دارت عجلة التمويل بين شركات البناء والبنوك لتتمكن صناعة البناء والتشييد فيما بعد ماركوس أن تكون قاطرة تنمية.

خامسا: تجربة الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقارى:

حيث أنشئت الشركة فى ١٩٩٦، على أساس ان تتبنى الدولة سياسة عامة للإستثمار العقارى المتفاوت الأغراض، بين الأغراض التجارية والسكنية والسياحية، على أن تشترك الخزانة العامة بنسبة متواضعة فى راس المال، مع البنك المركزى الأردنى، ثم بإستخدام بعض مخصصات تمويلية من البنك الدولى أشار المرسوم الملكى الصادر بهذا الشأن صراحة إلى إسكان الفقراء على النحو التالى:-

١. تخصص نسبة من عوائد الخصخصة إلى صندوق إسكان الفقراء(محدودى الدخل) فى هذه الشركة، كذلك تخصص نسبة من عوائد بيع اى أملاك للدولة، أو من أنصبة الحكومة فى أرباح الفنادق المدارة بواسطة شركات أجنبية لهذا الغرض.
٢. من هذه المخصصات تقوم الحكومة بدعم أسعار الفائدة على القروض المقدمة لمساكن الفقراء، وهكذا فإن الشركة تقدم القرض فى هذه الحالة بأقل سعر فائدة ممكن، على أن تتحمل الحكومة فروق أسعار الفائدة.

دروس مستفادة من التجارب الدولية

ربما كان القاسم المشترك الواضح بين كافة التجارب الدولية السابقة بدءً من الولايات المتحدة، ومروراً ببريطانيا، وإنتهاءً بالأردن هو دور الدولة.
لقد كان دور الدولة مؤسسياً وواضحاً تماماً من حيث ربط آليات إسكان الفقراء بتخطيط الإسكان بصفة عامة، ومن حيث التمويل المباشر أو تدبير التمويل. كذلك يلاحظ أن التجارب الجادة بالفعل قد اخذت قضية تمويل إسكان الفقراء بعيداً عن الطابع الإجتماعى الخيرى، وإنما وضعته فى الإطار الإقتصادى الإجتماعى.
ولكن من ناحية أخرى لكل تجربة خصوصيتها، التى يمكن الإسترشاد بها فى الحالة المصرية، أو تجعل من الصعب تطبيقها.

١. يمكن الإستفادة من فكرة إنشاء الصناديق الخاصة الممولة من الخزانة وحكومات الولايات التى عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية فى ربط خطط إسكان الفقراء بخطط التوسع العمرانى فى المحافظات، وإختيارات كل محافظة لمساحات الأراضى الملائمة، وتحديد موافقتها التى تتفق مع النسق البيئى والحضارى فيكون لكل محافظة صندوق إسكانها الخاص الممول من الخزانة العامة. صحيح أنه من الواضح أن إمكانيات الخزانة الفيدرالية الأمريكية فى عمليات التمويل، ودرجة نماء السوق المصرفى وسوق الأوراق المالية، ساهمت كلها فى نجاح هذه التجربة ،وإن كان ذلك لا يتوافر بالقدر الملائم فى مصر، إلا أنه

يمكن الأخذ بفكرة الصناديق الخاصة، مع إختلاف طرق التمويل بما يتناسب والشأن المصرى.

٢. ويمكن أن تقوم الحكومة المركزية بوضع التصميم (الماكيت Marquette) المناسب لكل مدينة جديدة، أو تجمع عمرانى ، ثم تعهد لإدارات علمية متخصصة بتلقى طلبات البناء والإستثمار، على أن تقوم الحكومة بإقراض المدينة المزمع قيامها قرضاً على آجال طويلة. كما هو معروف في التجربة البريطانية ،وهى تجربة جديرة بالإسترشاد بها حيث التمويل الإبتدائى من الدولة لأغراض تمهيد الأراضى وإقامة البنية التحتية، مع ترك الحريةلإدارات المدن الجديدة فى التعاقد مع المنتفعين بأسعار فائدة ومقدمات متفاوتة.

٣. كذلك يمكن أن تتولي الحكومة تيسير ملكية الأرض بوثائق ملكية هى التى تضمن بالطبع إمكانية أقراض المنتفع من المصادر المصرفية وأسواق الأوراق المالية،كما حدث في الفليبين، وبالتالى نجد أن الخطوة الإبتدائية للدولة يبدأ معها دوران عجلة أنشطة الخدمات المصرفية والمالية، وصناعة خدمات البناء والتشييد

والمهم فى ذلك كله إرتباط تيسيرات الدولة للقطاع الخاص العقارى المتعدد الأغراض بضرورة وجود نسبة ملموسة من الإسكان الإجتماعى للفقراء.

٤.وفيما يتعلق بالتمويل ، فيمكن التفكير في أنماط متنوعة منه:

أ- وهناك مثلا نوع آخر من التمويل الحكومى، وهو التمويل الداعم أوالمنح (Grant) حيث المنح هنا للفقراء ذوى الحاجة، والمنح لا يُرد وإنما يقع فى مصاف الخدمات المجانية، مثل خدمات التعليم و العلاج المجانى، حيث يقع العبء هنا صافياً على عاتق الموازنة العامة للدولة.

ب-ضرورة التمويل المصرفى:- وبخلاف البنوك والصناديق المصرفية ذات الطبيعة الإجتماعية، فإن التمويل المصرفى سواءً من خلال البنوك العامة، أو الخاصة إنما يعمل فى إطار تنافسى تماماً، ولكن الرؤية الجديدة فى إطار المسئولية الإجتماعية للهيئات الإقتصادية والبنوك تفرض على البنك المركزى واجباً فى أن يفرض إلزاماً (Obligatory) فى إطار مجموعة توصيات Basel 3، ذلك أن قواعد بازل ٣ وضعت بالفعل للبنوك المركزية بعض الخيارات لتحقيق ما يسمى كفاية رؤوس الأموال، ومنها التدخل فى تشكيل محفظة الأوراق المالية، بقدر معين يضمن السيولة والربحية بعيداً عن المضاربة، وبعيداً عن تركز تلك الأوراق فى مجموعات معينة من الخيارات المقترحة هنا(Options)، فمن الضرورى أن تكون هناك نسبة من محفظة الأوراق المالية فى صورة سندات إسكان إجتماعى، وهى بمثابة سندات حكومية طويلة الأجل يقدم البنك بموجبها قروضاً للحكومة(أو للصندوق الحكومى المخصص لدعم الإسكان) بأسعار فائدة منخفضة للغاية.

وقد يعترض المصرفيون على هذا الإجراء بإعتبار أن هذه السندات راكدة(Stagnant) لأنها غير قابلة للتداول فى البورصة، غير أن هذا الحل الذى قدمته التجربة الإنجليزية هو حل جدير بالتطبيق فى التجربة المصرية حيث:-

أولا:تلتزم البنوك التجارية الإنجليزية على إختلاف أنواعها بالإحتفاظ بنسبة ملموسة من السندات الحكومية الإجتماعية

ثانيا:يمكن للبنوك خصم تلك السندات لدى مؤسسات القبول والخصم الإنجليزية(Discount And Acceptance Institutions) وهى مؤسسات مالية، تعمل فى الإئتمان، وتعمل فى

الوساطة أو ترويج الأوراق المالية، وتلك المؤسسات تسعى لزيادة محفظتها من السندات الإجتماعية الحكومية، نظير إعفاءات معينة من الضرائب، بل وبضمانات الحكومة، ففى حالة تعثر تلك المؤسسة يمكن لهذه السندات سداد ديون تلك المؤسسة.

ج-التمويل الخاص الإجبارى:- والإجبار هنا لا يقع ضمن المناشدة بتشجيع القطاع الخاص على المساهمة الإجتماعية، وإنما يقع فى إطار المتابعة الإقتصادية للدولة عن تنفيذ تعاقدات القطاع الخاص معها. ومن هذه الشروط في عروض المساحات الكبيرة لأراضى الإستثمار أن التعاقدات تخضع مسبقاً فى الدول المتقدمة للتصميم الحكومى(Government Design) والتصميم هنا يعنى أنه في أى تعاقدات على بيع، أو منح إمتياز أرض، يجب أن يكون في كل تعاقد مكتوب فى الصفحة الثانية نموذج مصور (ماكيتMarquette)، أو مرسوم موثق يوضح الإستخدامات الأفقية والرأسية للأراضى فى أوضاع مختلفة، منها تلك الإستخدامات الإسكانية متفاوتة الأغراض لمختلف الشرائح، ومنها الإسكان الإجتماعى للفقراء، وعليه فإن تنفيذ تلك الإلتزامات يتيح كماً كبيراً من مساكن الفقراء ذات المواصفات الصحية والبيئية فى المناطق الجديدة، وفضلاً عن أن ذلك يسهم فى تخفيف أوجاع الفقراء، إلا أنه من ناحية أخرى يقع ضمن منظومة الإنتشار العمرانى، وإعادة توزيع السكان على المناطق الجديدة فى الدلتا، وإمتدادات السواحل، والصحراوات.
كذلك من جانب الإلتزامات الواجبة على القطاع الخاص الإستثمارى فى المدن الجديدة، ضرورة أن تتجه المشروعات كثيفة العمالة، إلى بناء وحدات إسكانية للعاملين بها مختلفة الدرجات، بإعتبار أن إشغال هذه الوحدات وتخفيف عبء المواصلات يُعد من جانب إقتصاديات الأعمال بمثابة أجور عينية، وكذلك تنظيم القوانين المختلفة علاقة شاغلى المساكن العمالية، بالجهة المالكة، وعما إذا كان الإسكان مرتبطاً بإستمرار العمل، أو يكون مرتبطاً بنمط ملكية معين.

الجانب المؤسسى فى رؤى إسكان الفقراء

مع إستمرار بعض الهيئات المصرية القائمة فى أعمالها مثل هيئة تعاونيات البناء، وصناديق إسكان المحليات، إلا أنه يتعين الإعلاء من شأن – أو إنشاء المؤسسات التالية:-
١. مكتب التصميم العمرانى، وهو الاساس الأول قبل البدء فى حلقات التمويل، حيث تكون مهمة هذا المكتب ترجمة خريطة مصر العمرانية إلى مواقع رقمية بالوان مختلفة يحوى كل رقم وكل لون طبيعة الإستخدامات المقترحة (علمياً) للإشغال السكانى أو الإستثمارى، ومدى إرتباط كل منطقة بالطرق الرئيسية أو الفرعية الموصلة لمناطق إخرى، ومن الطبيعى أن تكون خريطة توزيع الإستثمارات والإنشاءات خريطة مرنة، يمكن فيها الإضافة والحذف، بحسب مقتضيات التغيرات الإقتصادية.
٢. الصناديق الحكومية الخاصة بإسكان الفقراء وهى التى يخضع جانب الأعمال واولوياتها فيها إلى مطالبات وزارات الشئون الإجتماعية والبيئية والإسكان، ثم يخضع جانب التمويل فيها إلى:-
- مخصصات فورية من الموازنة العامة لتنفيذ الأولويات ذات الضرورة فى إسكان الإيواء.
- نسب مخصصة فى حصيلة بيع أراضى أو مشروعات حكومية.

- سندات حكومية طويلة الأجل من جانب البنوك التجارية قابلة للخصم .
التمويل الدولى، فى حالة تواجده بالفعل من جانب مؤسسات دولية، أو منح دول صديقة.
وعليه فإنه يبقى التأكيد على الدور العلمى والعملى والملزم للدولة، شرط النهج العلمى فى التخطيط والإنتشار العمرانى والتوزيع العادل بعيداً عن العشوائية.

المصادر والمراجع

١. لا ينفى ذلك التواجد الأصل الإقتصادى للمشكلة، وهو الندرة النسبية، فإذا كانت الطبيعة العامة للمشكلة الإقتصادية تستدعى السعى والمنافسة لتحقيق قدر من الإشباع، فإن الندرة فى حالة الفقر تستدعى برامج الحماية الإجتماعية
راجع :-

Baulch, B.A. weber(2008) Social protection index for Committed Poverty Rduction ,volum2 , ADB, Asia,Manila .

٢. يعتبر منهج المدخلات والمخرجات واحداً من مناهج دراسات التاثير المتبادل بين المتغيرات الإقتصادية، حيث تُعد عملية الاسكان فى حد ذاتها متغيراً مستقلاً ومتغيراً تابعاً فى نفس الوقت – فى بيان ذلك الأثر راجع
سامى عبد المجيد، محمد على(٢٠٠٥) التنمية العمرانية للمدن الجديدة بين مشاكل التنمية القومية
مؤتمر مستقبل المجتمعات العمرانية الجديد ة
الهيئة العامة للتخطيط العمرانى- القاهرة
٣.
Economic Studies "Avjona, A.etal(2002) Social Protection and Growth ",35,OECD

٤. راجع بيانات النتائج النهائية لتعداد المبانى٢٠٠٦ لإجمالى الجمهورية- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء- مجلد ٢٠٠٧
يمكن مراجعة بعض البيانات التكميلية لوزارة التنمية المحلية٢٠٠٨
٥. ما تم ذكره فى بيان رائع للراحل المهندس/ أحمد عبده الشرباصى- وزير الأشغال الاسبق----
راجع تقارير وزارة الإسكان (١٩٦٥- ١٩٨٠) أرشيف الوزارة .
٦. من هذه الشركات، كانت المحلة الكبرى للغزل والنسيج، والورق والأهلية، وشركة الحديد والصلب، ومجمع الألومنيوم فى نجع حمادى......
٧. قد تذهب بعض الكتابات إلى إعتبار أن الإسكان الاجتماعى ما زال قائماً فى إطار بعض مؤسسات وزارة الإسكان والمحليات وأجهزة المدن الجديدة، وكذلك فى إطار الهيئة العامة لتعاونيات البناء التى كانت قد بدأت نشاطها فى ١٩٦١ ومع التسليم بذلك، إلا أن البرامج الإجتماعية لتلك المؤسسات تفتقد الرابط الأصلى مع إستراتيجية الدولة للتنمية العمرانية
٨. راجع بيانات وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات الجديدة – التقرير النهائى- البرنامج القومى للإسكان الإجتماعى
تقارير المتابعة- محافظات القاهرة- إسكندرية –البحيرة.....
الخطة المنشورة للوزارة(مليون وحدة سكنية خلال ٥ سنوات) تقرير ١١٩ لسنـــــة ٢٠٠٦.

٩. يلاحظ أن الأزمة النقدية المالية العالمية سنة ٢٠٠٨ قد كانت نتيجة للتوسع الشديد من جانب البنوك التجارية الأمريكية فى عمليات الإستثمار العقارى.

١٠. يمكن مراجعة تجربة الإستثمار العقارى فى الولايات المتحدة من خلال:- Miles Bernes, and Weiss, Real Estata Developerment:- Principles and process.
Urban land institute Washington D.C fourth Edition,2007

يراجع ايضاً Cliff Moughtin,(1999) Vrban and Techniques, Architecture press

يراجع كذلك يوسف محمد محمود
مصادر الإستثمار العقارى فى مجالات التخطيط العمرانى بحث مقدم للمعهد العربى لإنماء المدن بسوريا(٢٠٠٥)

١١. الأصل فى الصناديق الخاصة المركزية أنها تختص بتمويل ما يتعلق بالمرافق الأساسية من إنارة ، مياة وربط بالطرق الرئيسية، وهذا ما تقوم به (central Found) أما الصناديق الخاصة أو المتخصصة (SpecializedFunds) بتمويل الأبنية وتشطيبها .

١٢. التوريق (Securitization)) هو عملية تدخل فى نطاق الأوراق المالية، حيث يتم إصدار شهادات (Bonds) بضمان أصول عينية(عقارية) أو مربوطة بأرباح متغيرة لشركات عملاقة بل قد تكون هذه السندات مربوطة بإستثمارات خط إنتاج واحد.
راجع فى هذا الصدد
سيدة عبد الفتاح إسماعيل- دور سوق المال والمؤسسات المالية فى تمويل المشروعات – الدار الجامعية- إسكندرية ٢٠١٢ .

١٣. راجع بحث محمد يوسف عبد الله- اثر الإمتداد الصناعى فى المدن الجديدة- على توطن السكان مؤتمر كلية التخطيط العمرانى- جامعة القاهرة سنة ٢٠١٣ .

١٤. يمكن مراجعة التقارير الخاصة بالامم المتحدة Un. Habitat,For ABetter Uban Futurer -
Affordable Land And Housing in latin America and The Caribbean - . 2014

١٥. Sustainable development Policy, Goals,targets And Political cycles.
Journal of Sustainable development

١٦. يراجع فى الربط بين إسكان الفقراء والتصميم العمرانى الرشيد كل من:-
سعاد بشندى(١٩٩٩) دور التصميم العمرانى ومدخل التنمية المستدامة فى تشكيل المجتمعات العمرانية الجديدة- ندوة المدن الجديدة- المعهد العربى لإنماء المدن- القاهرة.
خالد زكريا العادلى- مدخل التصميم العمرانى المستدام، وتشكيل عمران المجتمعات الصحراوية – وزارة الشغل والسكان- المملكة العربية السعودية سنة ٢٠٠٢ .

١٧. يمكن فى حالة تمويل الصناديق الخاصة الإسترشاد بتجربة المملكة الأردنية فى تنويع مصادر تمويل تلك الصناديق.

الفصل السابع
سياسات التمكين الاقتصادى للمرأة كطريق للقضاء على الفقر

أ.د.هبة احمد نصار[45]

[45] الاستاذة الدكتورة هبة نصار ، بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ونائب رئيس جا معة القاهرة سابقًا.



مقدمة

يمثل الفقر وفقر المرأة على وجه الخصوص عقبة أساسية امام التنمية المتواصلة ورفع معدلات النمو الاقتصادي لاكثر من جيل نظرا لمسئولية المرأة نحو تربية الاجيال ورعايتها لهم صحيا وغذائيا بل وايضا اجتماعيا وثقافيا. ولقد تركزت الكتابات حول فقر الدخل واحتساب خط الدخل لتقدير الاسر التى تقع اسفله لتحديد نسبه الفقر .

الا اننا فى هذه الدراسه نود الاشارة الى انواع اخرى من الفقر تتصل اتصالا مباشرا بالتمكين الاقتصادى للمراة ، فبالاضافة الى **فقر الدخل** والمتمثل فى الضعف (بسبب عدم كفاية الأصول) للتصدى الصدمات الاقتصادية المفاجئة الواسعة المدى أو حتى الصدمات الفردية كأن يفقد العامل البسيط قدرته على كسب قوت يومه **فهناك فقر القدرات وفقر الفرص** ،حيث يرجع الفقر وانخفاض المشاركة في النشاط الإقتصادي للمرأة إلى حد كبير الى انعدام الفرص بسبب عدم كفاية التعليم والتغذية، وضعف الحالة الصحية وقصور التدريب أو بسبب عدم القدرة على العثور على عمل يجزي القدرات الموجودة لدى الفرد.

وسوف نطرح بعدا اوسع لمفاهيم الفقر وهو فقر القدرات النسبى وفقر الفرص النسبى،

حيث يترتب على محدودية القدرات بالمقارنة بفئات اخرى تهميش وضع المرأة العاملة اوغير العاملة فى الحياة الاقتصادية مما يؤثر بدوره على وضعها الاقتصادى ويجعلها تدور فى حلقات من الفقر المفرغة ويؤدى إلى تهميشها خارج المسار الرئيسي للتنمية او فى اسفله مما قد يعوق مشاركتها الإيجابية في التنمية واستفادتها من ثمار هذه التنمية.

وسوف يؤدى تطبيق هذا المفهوم الى اتساع دائرة السياسات والإجراءات الحكومية للقضاء على الفقر النسبى للقدرات والفرص لدى العديد من الفئات المهمشة اقتصاديا:المرأة الفقيرة والمتعلمة محدودة المهارات التى لا تعمل او تعمل فى كافة الانشطة الزراعية والصناعية والخدمية فى القطاع العام والخاص الرسمى وغير الرسمى . بالإضافة الى ضرورة اتباع كل الاساليب للقضاء على كافة انواع الفقر والعمل على تنمية المهارات بمعناها الشامل و تعظيم دور المرأة فى مجالات الانشطة غير الزراعية بأجر على الخصوص وهو الهدف الرابع للاهداف الانمائية للالفية.

_تعاني المرأة الفقيرة من فقر الدخل وفقر القدرات والفرص متمثلا في دائرة الفقر المفرغة، والتي تقع داخل دائرة السياسات الاقتصادية الكلية، والتي توجد في الإطار الأوسع للعولمة والمتغيرات الدولية والإقليمية. ويؤدي فقر المرأة إلي تهميشها خارج المسار الرئيسي للتنمية ويعوق مشاركتها الإيجابية في التنمية، والأخطر من هذا أنه يعوق استفادتها من ثمار هذه التنمية. وإذا ما انتقلنا الى المشاركة فإنه لا يمكننا أن نتحدث المشاركه دون تمكين المرأة سواء كان هذا التمكين اقتصاديا أو سياسيا أو اجتماعيا.

وتتمثل حلقة فقر المرأة في علاقة الارتباط الدائرية بين:

- **أمية المرأة ونقص فرص التدريب المتاحة لها.**
- **عدم ملكية المرأة للأصول المادية المنتجة.**
- **التكنولوجيا المتاحة للمرأة هى تكنولوجيا تقليدية متخلفة فقط.**

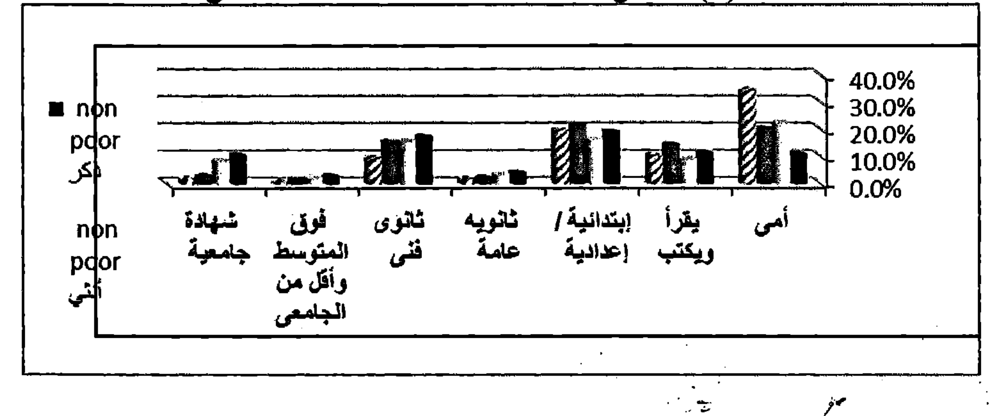
- عدم توفر خدمات الائتمان وتمويل المشروعات الصغيرة للمرأة.
- انخفاض إنتاجية المرأة وبالتالي فرص العمل المتاحة أمامها هى فرص عمل مولدة لدخل منخفض.
- ارتفاع معدلات البطالة بين الإناث.
- انخفاض الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- عدم إمكانية الوصول إلي الخدمات الصحية.

خصائص المرأة الفقيرة فى مصر:

- الخصائص التعليمية:

تتناقص مؤشرات الفقر مع إرتفاع مستوى التعليم فما يقرب من ٣٥% من الاناث الفقيرات أميات فى حين بلغت النسبة ٢٢,٤% بين الذكور الفقراء. ولا تتعدى نسبة الاناث الفقيرات ممن حصلن على شهادة ثانوية عامة او فنية ١١% والجامعية الـ٢%. ومن ثم تبرز أهمية الاهتمام برفع المستوى التعليمي للمرأة حيث أنه قناة مهمة لخروجها من دائرة الفقر.

شكل (١): توزيع الافراد حسب الحالة التعليمية والنوع

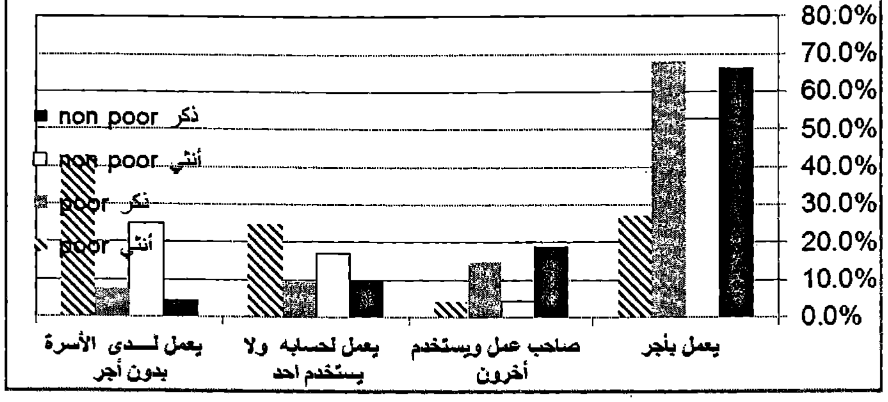


- أوضاع العمالة

تتركز المرأة الفقيرة بشكل كبير فى العمل غير الاجرى فما يقرب من نصف الاناث الفقيرات يعملن لدى الاسرة بدون الغير فى حين لا تتعدى هذه النسبة ٨% بين الذكور الفقراء. وفى حين ترتفع نسبة الذكور الفقراء فى العمل الاجرى (٦٨%)، تقل نسبة المرأة الفقيرة فى العمل الاجرى الى أقل من ثلث نصيب لذكور الفقراء (٢٧% بين الاناث مقابل ٦٨% من الذكور). وبالنسبة للعمل الحر، فمن الملاحظ تدنى نصيب المرأة الفقيرة من فئة " صاحب عمل ويديره ويستخدم أخرون" الى أقل من ٥% مقابل ١٥% بين الذكور الفقراء، من ناحية أخرى يرتفع نصيب المرأة فى فئة "يعمل لحسابه ولا يستخدم احد" الى ما يقرب من ٢% من الاناث الفقيرات مقابل ١٠% فقط بين أقرانهن من الذكور الفقراء. ويعكس هذا التقسيم ضرورة الاهتمام بإماج المرأة الفقيرة فى العمل الاجرى من ناحية، ومساندة المرأة صاحبة

المشروعات الصغري من ناحية أخرى وتشجيعها فى التوسع من أجل زيادة قدرتها على توليد دخل أكبر وخلق فرص أكبر لها ولأقرانهن.

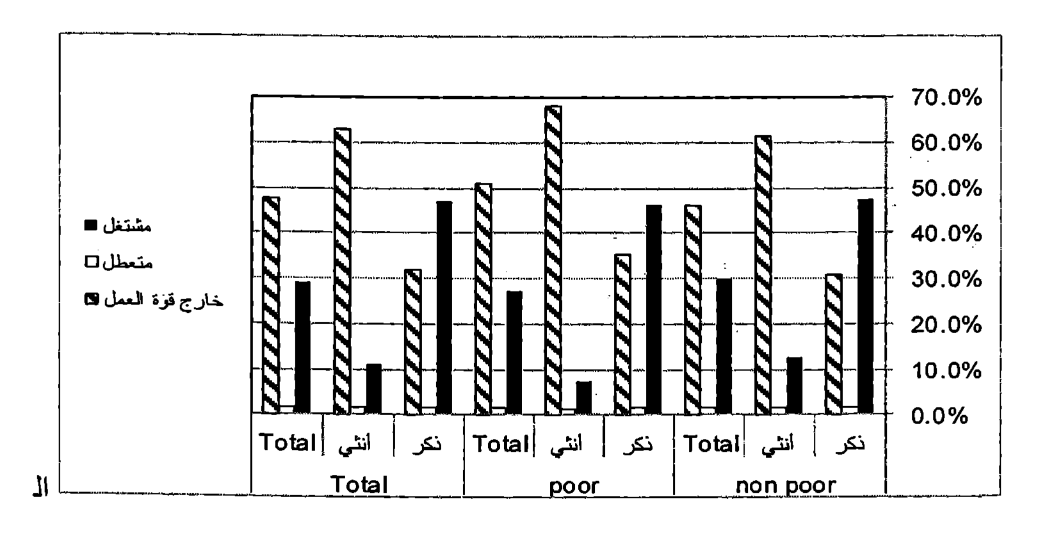
شكل (٢): توزيع الافراد حسب الحالة العملية والنوع



- **الموقف من العمل:**

يقل نصيب المرأة الفقيرة فى سوق العمل بشكل كبير حيث لا تتعدى المرأة الفقيرة التى تعمل ٧% مقابل ٤٦% بين الذكور. فى حين ترتفع نسبة المرأة الفقيرة ممن خارج قوة العمل الى أكثر من ٦٥%. ومن ثم تبرز أهمية تشجيع المرأة الفقيرة الى الولوج الى سوق العمل وتوفير البيئة والمناخ الملائم لمساندتها لإداجها فى سوق العمل بما يساندها فى الخروج من دائرة الفقر.

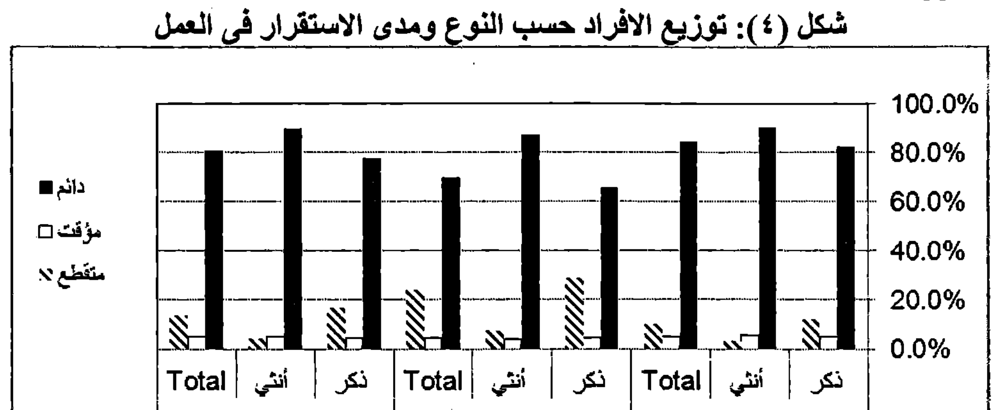
شكل (٣): توزيع الافراد حسب الموقف من العمل والنوع



- **الاستقرار فى العمل**

يرتفع نصيب المرأة الفقيرة فى العمل الدائم الى ما يقرب من ٨٧% مقابل ٦٥,٥% بين الذكور.

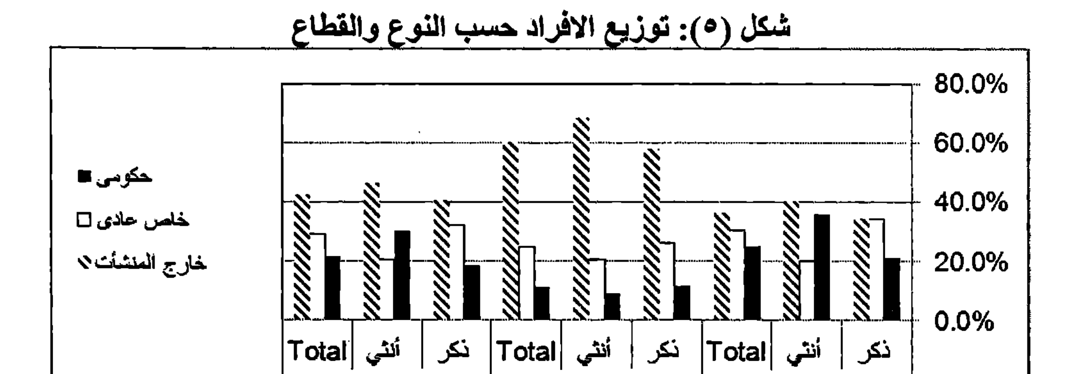
شكل (٤): توزيع الافراد حسب النوع ومدى الاستقرار فى العمل



- **القطاع:**

تتركز الغالبية العظمى من الاناث الفقيرات فى القطاع الخاص غير الرسمي (٦٨,٢%). وعلى الرغم من إرتفاع نصيب الذكور الفقراء فى القطاع نفسه (٥٨%) الا انه من الملاحظ ان نصيب الذكور الفقراء من القطاع الخاص الرسمي أكثر من الاناث الفقيرات (٢٦% مقابل ٢٠%). من ناحية أخرى يُلاحظ تدنى نصيب الفقراء عامة فى العمل الحكومى وان كان يظل نصيب المرأة أقل من نظيرها الرجل (٩% مقابل ١١,٥%). ويعكس هذا التوزيع زيادة تعرض المرأة فى سوق المرأة للمخاطر والتقلبات حيث تتركز فى القطاع الخاص غير الرسمي الذي يتسم بعدم وجود حماية تعاقدية أو غطاء تأميني/صحي للمرأة، كما يعكس الاثر السلبي لتراجع سياسات التوظيف الحكومى على المرأة الفقيرة.

شكل (٥): توزيع الافراد حسب النوع والقطاع

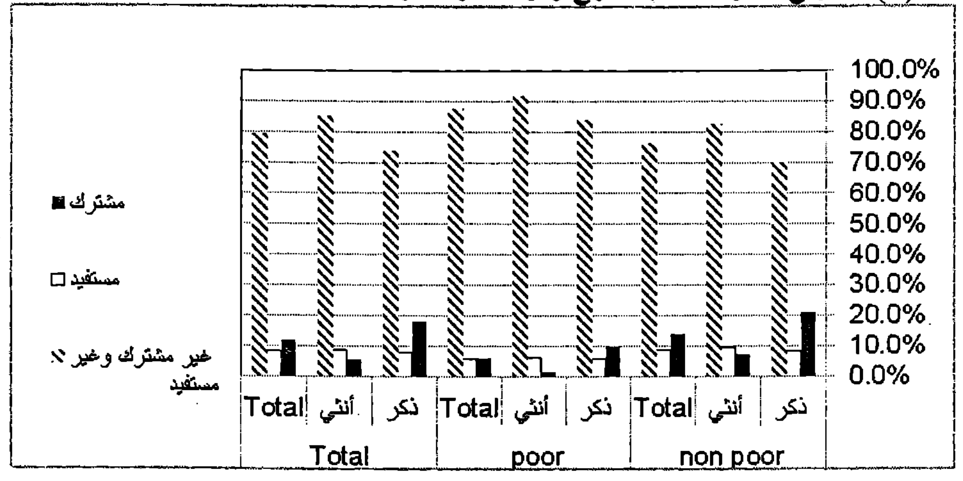


- **الاشتراك أو الاستفادة من التأمينات والمعاشات**

بصفة عامة يقل نصيب الفقراء بشكل كبير فى الاستفادة من تغطية التأمينات والمعاشات حيث تصل نسبة الفقراء ممن لا يشتركون فى اى نظام تأميني أو معاشات الى ٨٨%. وترتفع النسبة بين اللاناث الى ٩٤% بالمقارنة بـ٨٤% بين الذكور



شكل (٦): توزيع الافراد حسب النوع و والاشتراك أو الاستفادة من التأمينات والمعاشات



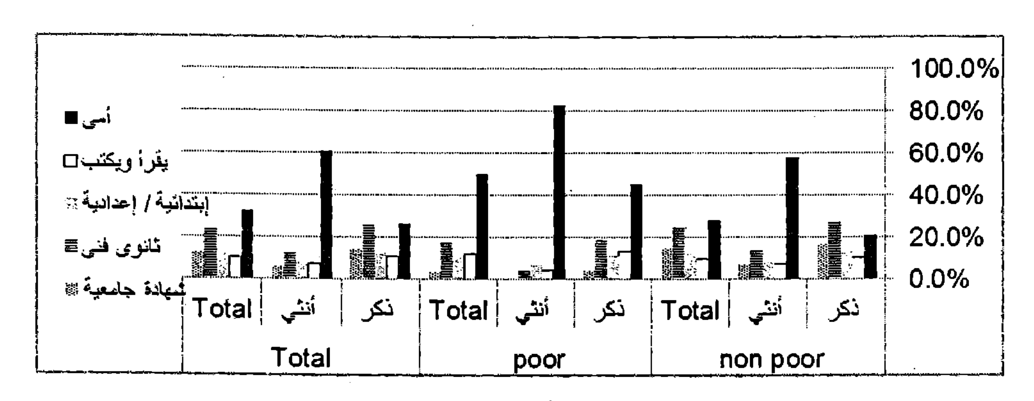
خصائص المرأة الفقيرة العائل لأسرة فى مصر:

يقدم هذا القسم تعريفا لأهم خصائص المرأة الفقيرة العائل لأسرة فى مصر.

- **الخصائص التعليمية:**

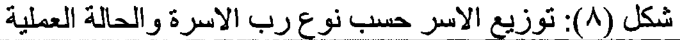
ترتفع نسبة الامية بشكل واضح بين ربات الاسر الفقيرات حيث تصل الى ٨٢,٦% بالمقارنة بـ٥٧,٦% بين ربات الاسر غير الفقيرات وبالمقارنة بـ٤٥,٥% بين رؤساء الأسر من الذكور الفقراء.

شكل (٧): توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والحالة التعليمية

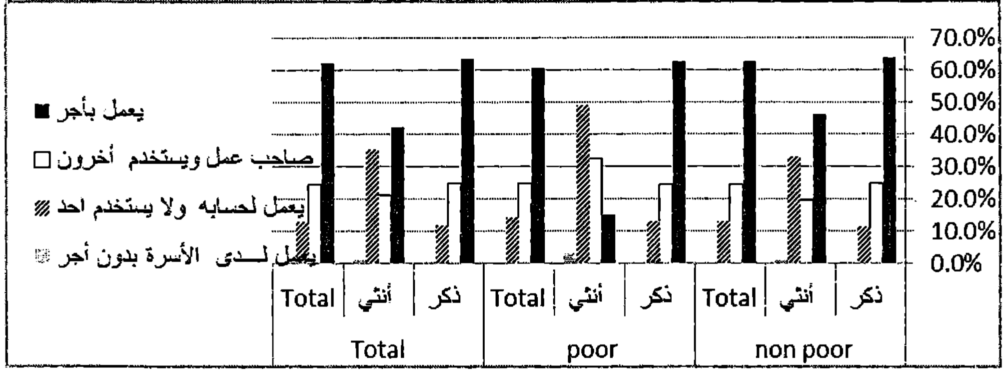


- **وضع العمالة:**

تتركز بشكل كبير المرأة التى تعول أسرة فى العمل الحر فى فئة "يعمل لحسابه ولا يستخدم أخرين" (٤٩%) وكذلك فى فئة "يدير مشروع ويستخدم أخرين" (٣٢,٦%) مقابل ١٣% و٢٥% بين الذكور العائلين لأسر فقيرة. من ناحية أخرى، يقل نصيب المرأة العائلة الى ١٥% فقط في فئة العمل بأجر مقابل ٦٢,٥% بين الذكور العائلين لاسر فقيرة و٤٦% بين الاناث العائلات لأسر غير فقيرة.



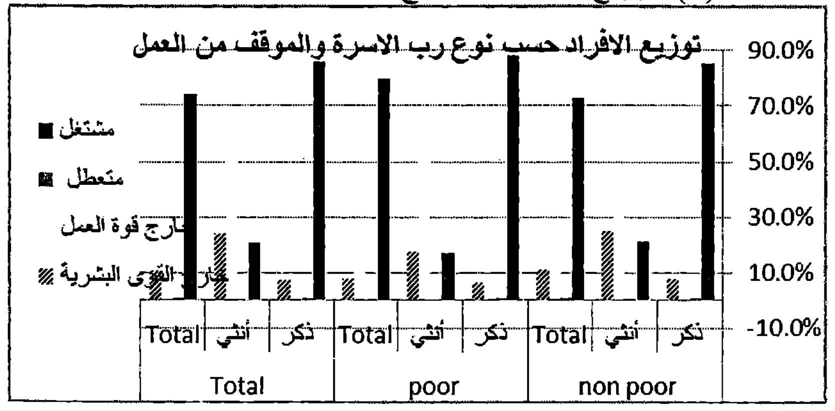
شكل (٨): توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والحالة العملية



- **الموقف من العمل**

تظل أكثر من نصف الاناث العائلات لأسر فقيرة خارج قوة العمل (٥٦,٧%) مقابل ٥% فقط من الذكور العائلين لأسر فقيرة. من ناحية أخرى، فإن أقل من خمس الاناث العائلات لأسرة فقيرة تعملن في حين ترتفع هذه النسبة بين الذكور الفقراء الى ٨٨,٣% . ويعكس ذلك حجم المشكلات التى تعانيها المرأة الفقيرة فى الدخول الى سوق العمل سواء من حيث الافتقاد الى المهارات المطلوبة فى سوق العمل ونقص المعلومات عن الفرص المتاحة بالإضافة الى السياسات التمييزية ضدها فى سوق العمل او المجتمع ككل.

شكل (٩): توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والموقف من العمل

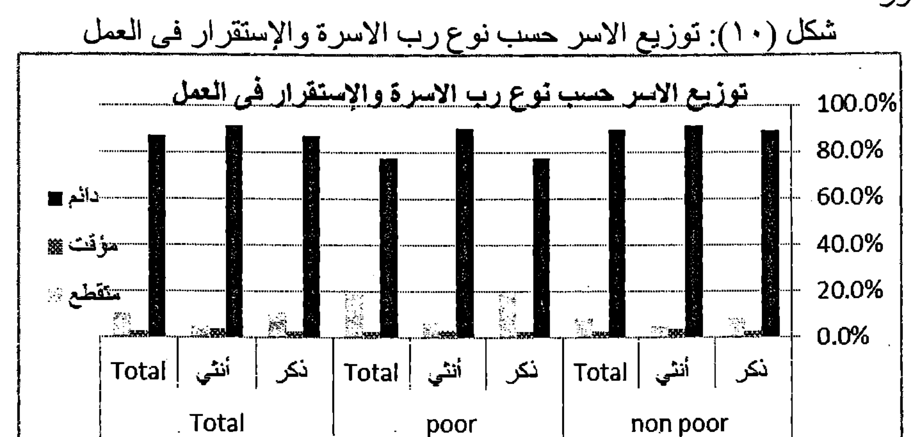


المصدر: جدول (٩) فى الملحق

- **الإستقرار فى العمل**

يرتفع نصيب المرأة الفقيرة العائل فى العمل الدائم الى ما يقرب من ٩٠% مقابل ٧٧% بين الذكور

شكل (١٠): توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والإستقرار فى العمل



- **القطاع**

تتركز الغالبية العظمى من الاناث الفقيرات ممن تعلن أسر فى القطاع الخاص غير الرسمي (٧٨,٥%) وهى النسبة الاعلي سواء بالمقارنة بأقرانهن من الذكور (٥٤%) أو الاناث ممن تعلن اسر غير فقيرة (٤٥%). من ناحية أخرى يلاحظ تدنى نصيب المرأة الفقيرة العائل من العمل الحكومى (٣%) والقطاع الخاص الرسمي (١٦%) بالمقارنة بالذكور الفقراء (١٨,٥% و٢٢%) وكذلك بالمقارنة بالاناث العائلات لأسر غير فقيرة (٣٤% و١٨%).

شكل (١١): توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والقطاع

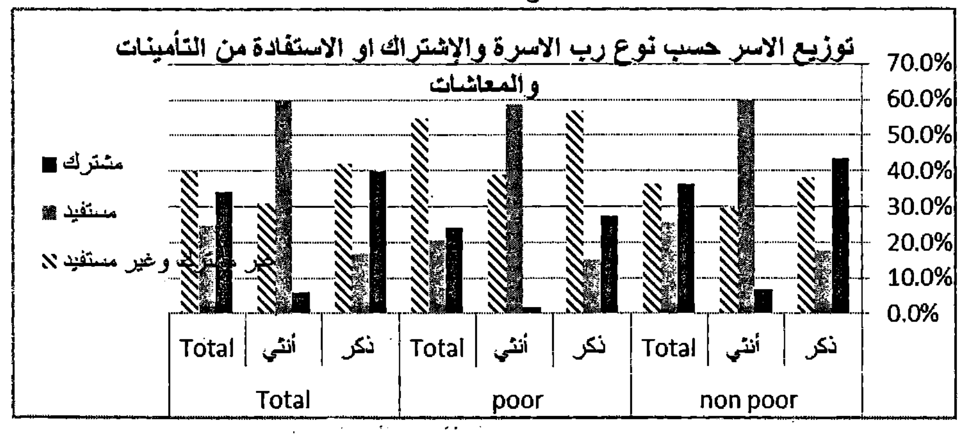
توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والقطاع

حكومى
خاص عادى
المنشآت
100.0%
80.0%
60.0%
40.0%
20.0%
0.0%
Total
أنثي
ذكر
Total
أنثي
ذكر
Total
أنثي
ذكر
Total
poor
non poor

- **الإشتراك او الاستفادة من التأمينات والمعاشات**

تتمتع تقريبا ثلثى النساء العائلات لأسر فقيرة بالاشتراك/الاستفادة من نظام التأمينات والمعاشات وإن كان من الملاحظ ان نسبة المرأة المشتركة فى التأمينات/المعاشات لا تتعدى ٢% مقابل الإستفادة من المعاش أو التأمين حيث تصل النسبة الى ٥٩%. وعلى العكس نجد أن ما يقرب من ثلث الذكور العائل لأسر فقيرة مشترك فى نظام المعاشات والتأمينات (٢٧%) و(١٥%) مستفيد من التأمينات/المعاشات

شكل (١٢): توزيع الاسر حسب نوع رب الاسرة والإشتراك او الاستفادة من التأمينات والمعاشات



ثالثا: الدروس المستفادة من تجارب الدول حول سياسات التمكين الاقتصادى للقضاء على الفقر (تجارب الدول)

تهدف الورقة الى الاستفادة من التجارب الاقليمية والدولية فى رسم إستراتيجية للتمكين الاقتصادى تستهدف المرأة الفقيرة فى مصر. وفيما يلي عرض لأهم السياسات المعنية بالتمكين الاقتصادي للمرأة فى المنطقة العربية وكذلك التجارب الدولية فى هذا الصدد.

٢-١- المنطقة العربية:

- إهتمت العديد من البلدان العربية بوضع إستراتيجيات وخطط على المستوى القومى تعنى بتمكين المرأة. وقد مثل محور التمكين الاقتصادى محور رئيسا فى هذه الاستراتيجيات (تجربة الاردن) بل محور متقاطع مع العديد من المحاور الاخرى فى حالة دول أخرى مثل البحرين والتى إمتد الحديث عن التمكين الاقتصادي للمرأة عبر محاور الاستراتيجية كلها.
- وفى دراسة مسحية لمنظمة المرأة العربية حول المشروعات التى إهتمت بمجال التمكين الاقتصادى للمرأة فى المنطقة العربية خلال ١٩٩٥-٢٠٠٤. وركزت على مجالات البطالة وسوق العمل وإنتاجية وتوليد الدخل والمشروعات الصغيرة. وقد كشفت نتائج المسح عن أن غالبية المشروعات التى تمت دراستها فى هذه الفترة قد تركزت بالأساس

على تنمية قدرات المرأة وتمكينها من دخول سوق العمل بنسبة ٣٣% ثم تلاها الإهتمام بتقديم الخدمات الإجتماعية والخدمات الفنية وتقديم القروض بنسبة ١٥% لكلا منها. ومن ناحية التركيز الجغرافى، فقد حظت المرأة الريفية العربية بثلث المشروعات التنموية التى إستهدفت المرأة خلال تلك الفترة ثم المرأة الحضرية (٢٢%) ويقل نصيب المرأة فى البادية بشل كبير حيث لم يتجاوز نصيبها ٤% من المشروعات.

(أ) **الاردن: (الاستراتيجية الوطنية للمرأة الاردنية):**

ركزت الاستراتيجية على هدفين رئيسين في المجال الاقتصادي وهما:

- زيادة مساهمة المرأة في القوى العاملة، وضمان عدم التمييز ضدها في الاستخدام في جميع مجالات العمل وقطاعاته.
- تأمين التسهيلات اللازمة لتشجيع دخول المرأة سوق العمل واستمرارها فيه، وذلك بتشجيع وتطوير الخدمات المساندة.

وبالنسبة للإجراءات ركزت الاستراتيجية على مجموعة من الإجراءات أهمها

- تشجيع عمل المرأة للحساب الخاص، وتوفير التسهيلات لحصولها على القروض وتوسيع فرص الإقراض المتاحة لها، واتخاذ الإجراءات لتقليل مخاطر الاستثمار والانتاج.
- توفير الخدمات المساندة للمرأة العاملة، وبخاصة تشجيع إنشاء الحضانات ورياض الأطفال وتطويرها، وتحسين الإشراف عليها، لدعم إقبال المرأة على سوق العمل واستمرارها فيه، والاستفادة من النصوص التشريعية الواردة في قانون العمل بآلية تنفيذ مناسبة.
- ضمان حقوق النساء في الأعمال الموسمية وغير المتفرغة وفي القطاع غير المنظم الذي يشكل باباً واسعاً لتشغيل عدد كبير من النساء الفقيرات، وبخاصة في الحضر، والالتزام بشروط تشغيل ملائمة وفق تشريعات العمل.
- توفير الأسواق الموازية التي يمكن للنساء تسويق منتجاتهن فيها والسيطرة على ناتج عملهن من خلالها.
- توفير المقومات لدعم دور المرأة الريفية في الإنتاج الزراعي والثروة الحيوانية، وزيادة مشاركتها في تلبية متطلبات الحياة اليومية لأسرتها، وتوجيه جهود الجمعيات المحلية لتعزيز هذا الاتجاه، وتوفير الدعم المؤسسي لها في النواحي المالية والفنية والادارية.
- وضع برامج خاصة لإعادة تدريب وتأهيل الشابات الباحثات عن العمل لتلبية احتياجات قطاعات الإنتاج المختلفة من القوى العاملة.
- إيلاء الأهمية اللازمة لدعم مشاركة النساء في التخطيط لبرامج الأمن الغذائي وتنفيذها، وإعداد خطط عمل واضحة لهذه الغاية، ضمن سياسة غذائية وطنية لزيادة الاعتماد على الذات في إنتاج الغذاء.

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان السلامة والصحة المهنية للنساء العاملات، وتوفير ظروف العمل الملائمة لتحقيق ذلك.

كما ركزت الاستراتيجية على الاناث النساء المسؤولات عن أسر حيث تناولت الاستراتيجية عدد من الاجراءات الخاصة بها ومنها الاهتمام بأحوال الأسر التي ترأسها امرأة ودراسة قضاياها، بهدف وضع السياسات والبرامج التي تعالج مشاكلها، والعمل على تزويد تلك الأسر بالدعم الاجتماعي الكافي لتمكينهن من تحقيق الاستقلال الاقتصادي والمحافظة عليه، وإزالة المعوقات التي تحول دون حصول النساء المسؤولات عن الأسر على الائتمانات والقروض والموارد، وذلك بهدف النهوض بوضعهن الاجتماعي والاقتصادي.

(ب) **البحرين:**
تناولت الخطة الوطنية لنهوض المرأة البحرينية خمس محاور رئيسية وهى: إستقرار الاسرة وفى هذا الصدد ركزت الاستراتيجية فى الجانب الاقتصادي على : تمكين المرأة من الاعتماد على ذاتها اقتصادياً مع التركيز على خفض نسبة العاطلات عن العمل، وتحقيق مبدأ الاستدامة لعمل المرأة في مجال ريادة الأعمال بما يساهم في تأمين احتياجات الأسرة.المحور الثانى وهو تكافؤ الفرص حيث تطرق الى ضمان مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص من خلال إدماج احتياجات المرأة في برامج التنمية، تحقيق التنافسية في كافة القطاعات والتخصصات والمستويات من خلال تمكين المرأة وتوعية المجتمع بكافة حقوقها وواجباتها. والمحور الثالث التعلم مدى الحياة والذى ركز على: التمكين المعرفي للمرأة بما يعزز قدرتها على معالجة مشاكلها بتطبيق أفضل الممارسات، تطوير كفاءة المرأة وممارساتها الإنتاجية بما يعزز قدراتها التنافسية في المجتمع. والمحور الرابع المعنى بجودة الحياةلمرأة حيث ركز على: تمكين المرأة من التمتع بحياة كريمة وآمنة في جميع مراحلها العمرية، وتوسيع خيارات العمل المتاحة للمرأة لتكون قيمة مضافة في المجتمع.

ومن أهم السياسات التى تبنتها البحرين فى مجال التمكين الاقتصادى للمرأة:

- إعطاء المرأة فرص للحصول على الأعمال المناسبة لها من خلال المشروع الوطني للتوظيف.
- مشروع التأمين ضد التعطل والذي يهدف إلى توفير الحماية الاجتماعية والمالية للعاطلين.
- تشجيع النساء على بدء أعمال خاصة بهن من خلال الكثير من المشاريع ، ويعتبر من أهم هذه المشاريع مشروع المايكروستارت والذي يقدم قروض صغيرة تمكن أصحابها من استثمارها في مشروعات صغيرة . هذا المشروع يتم العمل به من قبل وزارة التنمية الاجتماعية وبالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- فتح أبواب جديدة لسيدات الأعمال الرياديات من خلال توفير أدوات تمويل من قروض إسلامية من المؤسسات المصرفية المختلفة. كما يتم تقديم الخدمات التوعوية للمرأة فيما يخص إصدار السجلات التجارية واطلاعها على شروط وضوابط ممارسة العمل التجاري.

- إصدار قانون " المنزل المنتج " والذي يقنن عمل الأسر المنتجة، بما يسهم في تشجيع المرأة على التوسع في العمل المنزلي ليصبح عملاً تجارياً وذلك بغرض الاكتفاء الذاتي والوصول بالأسر التي تحتاج إلى مساعدة إلى أسر منتجة تعود بالنفع على نفسها والمجتمع من خلال إحداث تغيير نوعي وكمي في الأنشطة الإنتاجية.

(ت) <u>لبنان (الإستراتيجية الوطنية العشرية للمرأة في لبنان)</u>

حددت الاستراتيجية أهدافها كما يلي:

- تحقيق المواطنة اللبنانية الكاملة على أساس المساواة التامة بين المرأة والرجل في الحقوق والواجبات في مختلف القوانين والميادين.
- تعزيز فرص الفتاة والمرأة في مجالَيّ التربية والتعليم.
- تحقيق المساواة التامة بين الجنسين في فرص الحماية الصحية
- مكافحة الفقر بين النساء وإيلاء مكافحة الفقر عموما اهتماما خاصا.
- تعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية.
- تحقيق المساواة التامة بين الجنسين في مختلف مواقع صنع القرار وفي كل الميادين.
- مناهضة كل أنواع العنف التي تطال المرأة والفتاة وفي كل الميادين.
- تبديل الصور النمطية للمرأة في الثقافة ووسائل الاعلام.
- تعزيز مساهمة المرأة في حماية البيئة.
- تعزيز قدرات المؤسسات المعنية بقضايا المرأة على الصعيد الوطني
- حماية الفتاة والمرأة في حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة والحروب والكوارث الطبيعية.
- إدماج بعد النوع الاجتماعي في كل الميادين.

كما حددت الاستراتيجية ١٢ مجالا للتدخل وشملت مجالات التدخل: المجال التشريعي والقانوني والتنظيمي، المجال التربوي، الصحة والصحة الانجابية، مكافحة الفقر لدى النساء، المجال الاقتصادي، المجال السياسي، مجال مناهضة ظاهرة العنف الموجه بخاصة ضد الفتاة والمرأة، المجال الثقافي والإعلامي، مجال حماية البيئة وخلق ممارسات صديقة للطبيعة، بناء المؤسسات ذات الصلة بقضايا المرأة ، مجال حماية الفتاة والمرأة في حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة والحروب والكوارث الطبيعية، إدماج بعد النوع الاجتماعي في كل الميادين.

<u>وبخصوص محور مكافحة الفقر لدى النساء</u> ركزت الاستراتيجية اللبنانية على تطوير قدرات المرأة الفقيرة لتتمكّن من القيام بعمل اقتصادي يعود عليها بالموارد. ومن ثم تشكّل برامج التمكين والتأهيل والتدريب المهني حلقة أساسية، يجب أن تستكمل بدعم المرأة في إطار برامج تنموية تسمح لها بالقيام بنشاط اقتصادي ما وبأن تكون مؤهلة لتلقي الدعم. وفى هذا الاطار تشكل برامج القروض الميسرة مدخلا عمليا لدعم المرأة الفقيرة ومساندتها لتجاوز حالة الفقر والعوز وللانخراط في عمل يضمن لها ولأسرتها الكفاف. وركزت الاستراتيجية على إستهداف المرأة الفقيرة فى الأرياف وفي المناطق الشعبية.

وبخصوص هذا المحور تم وضع مجموعة من التدخلات حددتها خطة العمل الوطنية ٢٠١٣ – ٢٠١٦ التى إنبثقت من الاستراتيجية

- تأمينٌ معاش تقاعدي للمسنّات والمسنّينٌ الذينٌ ليسٌ لديهّم دخل وتوفير التأمين الصحي لهم.
- وضع برامج تسمح بتوظيفٌ مهارات المسنّات وخبراتهنّ فى المجتمع المحلى.
- توفيرٌ مساعدات ماليةٌ للعائلات التى تعيلٌها نساء مصنّفات تحت خط الفقر.
- تخصيصٌ برنامج منح مدرسيةٌ وجامعيةٌ للفتياًت المتفوّقات اللواتى تُتمينٌ الى عائلات فقيرٌة.
- توفيرٌ ضمان صحى للعائلات تحت خط الفقر.
- إشراك القطاع الخاص ونقابات المهن الحرة فى برامج الحمايةٌ الاجتماعيةٌ كجزء من المسؤولية الإجتماعيةٌ.
- إجراء برامج متابعة وتدريبٌ وتمكينٌ اقتصادي بما يسّمح للمرأة بالدخول الى سوق العمل.
- إجراء دراسات وأبحاث حول المرأة الفقيرة .

أما المحور الإقتصادي، ركزت الاستراتيجية على تشجيع المرأة على الانخراط في العمل الاقتصادي من خلال توفير التأهيل والتدريب المهني بما يزيد من فرص إيجاد عم، كما يسمح للمرأة التى إنقطعت عن العمل لفترة للعوة الى العمل عبر إعادة التأهيل وتوسيع دائرة المهارات لديها وبالتالي توسيع فرص عودتها الى سوق العمل بالاضافة الى العمل على وضع حوافز للمؤسسات لتشجيعها على توظيف نساء، وتوحيد أجازة الامومة في القطاعين الخاص والعام. **كما** ركزت الاستراتيجية على اعتماد سياسة توظيفية صديقة للمرأة ورصد الممارسات التمييزية ضد المرأة فى مجال العمل. **وبخصوص هذا المحور تم وضع مجموعة من التدخلات**

- مراجعة قوانينٌ وأنظمة مختلف نقابات المهن الحرّة وتعديلها بما يزيل جميع أشكال التمييز ضد المرأة.
- تعديل قانون العمل بحيث يشمل العاملين والعاملات فى الخدمة المنزلية والقطاع الزراعى.
- زيادة المعرفة بالقوانينٌ التى لها علاقة بعمل المرأة.
- الترويجٌ لتوفيرٌ خدمات مساندة (حضانات، خدمات الشيخوخة، خدمات للحالات الخاصة) تسهم فى تفعيلٌ دور المرأة الاقتصادي.
- تفعيلٌ دور البلديّات والجمعيًّات الأهليةٌ للمساهمة فى تقديمٌ تسهيلّات تحفّز المرأة للقيّام بمشروعات اقتصادية.
- تعميمٌ تجارب ناجحة لنساء رائدات فى مجال الأعمال.
- توفيرٌ قروض ميسّرة تسهّل حصول النساء عليهًا للقيّام بمشروعات اقتصادية.
- تفعيلٌ دور المؤسّسة الوطنيةٌ للإستخدام للتوجية المهنىٌ والتدريبٌ والتأهيل الموجّه للنساء والفتيًات، لاسيمًا فى مجالات غيرٌ تقليدية.
- دعم المرأة العاملة وتقديمٌ استشارات لإيصّالها الى مواقع قيادية .

- تنفيذ برامج تدريبٌ تقنى ومهنى على إعداد المشاريعٌ الإقتصاديةٌ وإدارتها.
- برامج تأهيل وتدريب للنساء اللواتى انقطعن عن العمل.
- إعداد دراسات حول حاجات سوق العمل فى مختلف المجالات وتوصيف الاختصاصات المطلوبة.

٢-٢- أفريقيا:

- يعد الاهتمام بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة ومساندة المرأة فى الدخول الى عالم العمل الحر من أهم الاليات التى تعتمد عليها العديد من بلدان أفريقيا فيما يخص تمكين المرأة ومساندة المرأة الفقيرة. فقد أشار تقرير أفريقيا عن مسار التقدم نحو تنفيذ إطار عمل بكين ١٥+ ان ما يقرب من ٣٠ بلد أفريقي (على سبيل المثال الجزائر، غانا، أنجولا، تشاد، الكاميرون، موريتانيا، رواندا، تنزانيا، أوغندا..)تعتمد على تقديم برامج الاقراض الصغير وبرامج التدريب المختلفة لمساندة المرأة الفقيرة فى بدء مشروع صغير.
- كما تبنت دول أفريقية مثل مالى وموزمبيق ومالاواى ونيجريا ورواندا وأوغندا وزامبيا برامج وطنية متخصصة لتقديم الائتمان الى لمرأة الريفية. واثبتبت هذه التجربة نجاحا فى العديد من البلدان فى مساندة المرأة الريفية فى دخول عالم الاعمال، والتوسع من المشروعات الصغيرة الى المتوسطة. فمثلا فى نيجيريا، إستهدفت عدد من التدخلات توفير التمويل والائتمان للمرأة الريفية. ففي عام ٢٠٠٥ تم إنشاء صندوق المرأة للتمكين الاقتصادي بالتعاون مع التعاونيات الزراعية وبنك التنمية الريفية لتوفير تسهيلات إئتمانية للنساء.

٢-٣- دول أمريكا اللاتينية:

إهتمت العديد من دول أمريكا اللاتينيية (الارجنتين، البرازيل، الاكوادور، السلفادور، المكسيك، بيرو، باراجواي، بنما) ببرامج التحويلات النقدية المشروطة CCT كألية أساسية للتمكين الاقتصادى للفقراء، وبالاخص المرأة الفقيرة.

- فقد قدمت البرازيل برنامج التحويلات المشروطة (برنامج بولسا فاميليا) فى ٢٠٠٣ وهي واحدة من المبادرات الرئيسية التي أدخلتها حكومة البرازيل للقضاء على الفقر. ويقدم البرنامج تحويلات شهرية مباشرة وترتبط بالحد الأدنى للأجور، وتشمل تقديم الرعاية الصحية والتعليم. ويشمل البرنامج أكثر من ١١ مليون أسرة، وهو ما يمثل أكثر من ٤٠ مليون شخص، مما يجعلها أكبر برنامج من هذا النوع في العالم. تمثل النساء ٩٤٪ من المستفيدين من البرنامج، وقد حقق هذا البرنامج -بالاضافة الى برامج أخرى- نجاحا كبيرا مما أسهم فى خفض معدل الفقر بنسبة ١٠ نقطة مئوية خلال ٢٠٠٢ - ٢٠٠٧.
- وقد تبنت بيرو ا"البرنامج الوطني لتقديم الدعم المباشر إلى الشرائح الأكثر فقرا" (JUNTOS)منذ ٢٠٠٥. وهو برنامج للتحويلات المباشرة يستهداف الأسر الأكثر فقرا. كما يوفر البرنامج فوائد من حيث الحصول على الرعاية الصحية، والتغذية، والتعليم، ويستهدف البرنامج فى الاساس السيدات مما يزيد من قدرتها على الحصول على الموارد واستخدام الموارد وتوزيعها. وقد أثبت البرنامج نجاحا كبيرا فى تحسين وضع المرأة.

- وقد إهتمت هذه الدول أيضاً بفئة السيدات المسنات خاصة ممن لا يشتركن فى نظام للمعاشات مما يزيد من تعرضهن للسقوط فى دائرة الفقر. ويمكن الحديث عن ثلاثة أنواع من السياسات تبنتها دول امريكا اللاتينية فى هذا الصدد. فمثلا طبقت الارجنتين وشيلي والمكسيك نظام المعاشات غير القائمة على الاشتراكات ، كما طبقت كولومبيا نظام دعم كبار السن تمثل النساء أكثر من ٦٠٪ من المستفيدين، كما نفذت بوليفيا برنامج الدخل الشامل لكبار السن ليضمن لهم حد من الدخل بما يحفظ لهم إحتياجاتهم الاساسية.

٢-٣- الدروس المستفادة:

يمكن إستخلاص مجموعة من الدروس المستفادة من عرض التجارب الإقليمية والدولية السابقة والتى يمكن أن تفيد عملية رسم إستراتيجية التمكين الاقتصادي للمرأة الفقيرة فى مصر.

- أهمية دور الارادة السياسية العليا الدافعة بإتجاه تقدم المرأة والداعمة لها فى كافة المجالات ومنها المجال الاقتصادي.
- أهمية ومحورية دور منظمات المجتمع المدنى فى تنفيذ المشروعات والبرامج المختلفة المعنية بالتمكين الاقتصادي للمرأة. ولكنها تحتاج الى قدر أكبر من التنسيق والتركيز، ومن ثم تبرز أهمية التنسيق المستمر بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدنى وإشراك الاخيرة فى رسم السياسات والخطط والبرامج المتعلقة بالتمكين الاقتصادي للمرأة والمعنية بالمرأة الفقيرة.
- وفى هذا الصدد يمكن العمل على خلق قاعدة بيانات عن المشروعات الموجهة للمرأة على المستوى المحلى والوطنى لمساعدة مختلف الجهات المهتمة بموضوع التمكين الاقتصادي للمرأة، ويّمكن من تحديد مجالات العمل وفئات المرأة الاكثر إحتياجاً للمساندة والتدخل. كما يمكن ان تمثل هذه القاعدة مصدرا مهما لقصص النجاح التى يمكن تكرارها فى مناطق أخرى.
- يبرز دور المجتمع المدنى عامة فى ممارسة الضغط على صانعى القرار لكسب تاييدهم لصالح قضايا المرأة
- تظهر الحاجة الى الاهتمام بالعدالة الجغرافية فى توزيع المشروعات والبرامج التى تستهدف المرأة الفقيرة. فكما سبق الذكر ان المرأة فى البادية مازالت الاقل حظا من نظيراتها فى الريف والحضر. وبالنظر الى خصوصية البيئة البدوية، لا بد من مراعاة ذلك عند تصميم التدخلات التى تستهدف تمكين المرأة فى البادي وإخراجها من دائرة الفقر.
- ضرورة إدماج النوع الاجتماعي على مستوى السياسات والخطط والبرامج والموازنات.
- أهمية خلق البنية التشريعية والمؤسساتية والمجتمعية والاعلامية المناهضة للتمييز ضد المرأة والداعمة لحقوق المرأة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.
- التأكيد على أهمية الملكية المشتركة عند وضع الخطط او البرامج الهادفة الى تمكين المرأة فى كل مراحلها بدءا من تحديد الأولويات والاحتياجات الى التخطيط للبرامج التى تستهدف المرأة الفقيرة وصولا الى مرحلة التنفيذ والتقييم.

- أهمية تطوير المؤشرات والمسوحات والاحصاءات المتعلقة بالنوع الاجتماعى ومنها المؤشرات المرتبطة بالمرأة الفقيرة والاستفادة من هذه المؤشرات والاحصاءات فى رسم البرامج والتدخلات التى تستهدف المرأة الفقيرة.
- أهمية تطوير نظم للمتابعة والتقييم المستمر لرصد الاثار الناتجة عن الخطط والبرامج المنفذة وضمان إستدامتها تطورها بما يحقق الهدف المرجو منها.
- أهمية العمل على تبادل الخبرات سواء على المستوى المحلي/ الاقليمي/ الدولي.
- أهمية الانفتاح على التجارب الدولية المختلفة الممارسات الناجحة مع مراعاة خصوصية المجتمع المصري والافادة منها بما يلائم واقع المرأة المصرية وإحتياجاتها وظروفها.
- إستنادا الى الخبرات الاقليمية والدولية فى مجال التمكين الإقتصادي للمرأة يمكن إلقاء الضوء على عدد من المجالات والتدخلات التي يمكن أن تكون مفيدة فى رسم إستراتيجية التمكين الاقتصادي للمرأة الفقيرة. فمثلا:يمكن التركيز على قطاعات إنتاجية مثل مشروعات التصنيع الغذائي والحرف اليدوية والخياطة والتطريز والصناعات الخفيفة بإعتبارها من المهن السهلة التى تتقنها المرأة بسهولة كما إنها لا تستلزم رأس مال أو إستثمارات كبيرة ويمكن أن تخلق فرص عمل للمرأة بما يحقق لها مردودا إقتصادي وإجتماعى مستدام خاصة فى المناطق الريفية. ومن المجالات التى يمكن الاهتمام بها ايضا العمل علي معالجة التحديات المرتبطة بتسويق منتجات المرأة من خلال حلول مبتكرة مثل إنشاء أسواق جديدة لتسويق منتجات الاسر الفقيرة، مفتح أسواق شعبية..)، الإهتمام بالفئات المختلفة للمرأة الفقيرة (المرأة العائلة، المرأة المسنة..).

رابعا: تحليل الموقف للمشاركة الاقتصادية للمرأة:

تعتبر مشاركة المرأة فى سوق العمل فى مصر بشكل عام أفضل من أغلب الأسواق العربية، إلا أنها تقل كثيرا عن نسب مشاركة الرجال، كما أن معدل البطالة بين النساء يصل إلى أضعاف نسبة البطالة بين الذكور، وبالتالى فإن الفجوة النوعية بين الذكور والإناث فى سوق العمل موجودة وكبيرة.

باستعراض وضع المرأة فى سوق العمل بصفة عامة يمكن أن نلخص أهم **إيجابيات وسلبيات** الإطار العام لمشاركة المرأة فى الحياة الاقتصادية فى المؤشرات التالية، **حيث**

تتلخص المؤشرات الإيجابية فى:

- تركز ثلث النساء العاملات فى درجات مرتفعة على السلم الوظيفي فى مهن متخصصة كالطب والهندسة والإدارة والوظائف الفنية وذلك نتيجة لانتشار التعليم العام الجامعى.
- دخول المرأة فى المجال الصناعى حيث تتركز النساء فى بعض الصناعات مثل صناعة الكيماويات والإلكترونيات.
- بداية دخول المرأة الأنشطة الخاصة كالمشروعات الصغيرة.

أما أهم المؤشرات السلبية فتتمثل فى:

- الانخفاض النسبى للمشاركة الاقتصادية للمرأة. على الرغم من زيادة هذه النسبة من ١٨% فى الثمانينيات الى ٢٣,١% فى ٢٠١٢ إلا انها تظل منخفضة مقارنة بنظيرتها بين الذكور (٧٧,٥% فى ٢٠١٢).

- الانخفاض النسبى فى مؤشرات الالتحاق بسوق العمل للإناث بالنسبة لفئة أصحاب العمل ويستخدمون أخرين على وجه الخصوص. حيث تمثل المرأة من هذه الفئة ٢% فقط من إجمالى الإناث العاملات فى ٢٠١٣ مقابل ١٥% بين الذكور، ويرتفع نسبيا نصيب الاناث من فئة "يعمل لحسابه" حيث سجلت ١١% مقابل ١٦% بين الذكور خلال نفس العام. من ناحية أخرى، يرتفع نصيب المرأة من العمل بدون أجر حيث وصل الى ٣٥% فى ٢٠١٣ مقابل ٦% فقط بين الذكور فى ٢٠١٣. (الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، مسح القوة العاملة السنوى ٢٠١٣).
- إنخفاض نسبة المرأة العاملة بأجر فى الأنشطة غير الزراعية بصفة عامة. فبالرغم من أن النسبة قد شهدت زيادة طفيفية من ١٩,٢% فى ١٩٩٠ الى ٢٢% فى ٢٠٠٤ الا إنها ما لبثت أن تراجعت الى ١٨,٥% فى ٢٠١١. ومن الملاحظ ان هذه النسبة أقل كثيرا من المتوسط العالمى الذى يصل الى ٤٠%. (Global MDG Report 2013 .)
- عزوف القطاع الخاص عن إلحاق المرأة بالعمل نتيجة لعدم ملاءمة ظروف العمل به لأوضاع المرأة لمسئوليتها تجاه أسرتها والتدنى الشديد فى مهاراتها وعدم تماشيها مع متطلبات العولمة.
- تنامى مشاركة المرأة بالقطاع غير الرسمي حيث لا يوجد تأمين اجتماعى أو حقوق اجتماعية. **ويعد** القطاع غير الرسمى المُشغل الرئيسي للمرأة العاملة (٤٧% من إجمالي الإناث العاملات فى ٢٠١٣)، فى حين يقل نصيب المرأة بشكل واضح فى القطاع الخاص الرسمي والذي لا يتجاوز نصيب الإناث فيه ١٣%. وعلى الرغم من إرتفاع نصيب القطاع غير الرسمى فى تشغيل الذكور (٤٧% من إجمالى الذكور العاملين فى ٢٠١٣) إلا إنه المهم الإشارة الى الإرتفاع النسبي لنصيب الذكور فى القطاع الخاص الرسمي والذي إمتص متوسط ربع العاملين الذكور خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٣ مقابل متوسط ١٦% فقط من العاملات الإناث خلال نفس الفترة. (جدول ٤).

جدول ٤ : تقدير المشتغلين (١٥سنة فأكثر) طبقا لنوع القطاع والنوع (اجمالى الجمهورية) (٢٠٠١-٢٠١٣)

	2001			2013		
	ذكور	اناث	جملة	ذكور	إناث	جملة
حكومي	25%	42%	28%	18%	37%	22%
عام وأعمال عام	7%	3%	6%	5%	2%	4%
خاص داخل المنشآت	26%	20%	25%	27%	13%	24%
خاص خارج المنشآت	42%	34%	42%	47%	47%	47%
الإجمالي	100%	100%	100%	100%	100%	100%

المصدر: محسوب من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، بحث العمالة بالعينة، سنوات مختلفة.

- وجود تمييز نوعي على مستوى المشروع الاقتصادى سواء من حيث معايير التوظف أو مستويات الدخول أو التوجهات العامة نحو العمالة النسائية وتركز النساء فى أدنى سلم العمل وعدم التحاقهن بالوظائف الإشرافية على الإنتاج.
- على الرغم من تركز ثلث النساء العاملات فى أعلى الوظائف المهنية فما زال ثلث هؤلاء النساء فى المهن الدنيا وتعمل نسبة كبيرة منهن فى العمل الزراعى بدون أجر.
- تركز ظاهرة التشغيل غير الكامل بين المرأة نتيجة لتكدسها فى القطاع الحكومي والقطاع العام وتعرضها للتسريح أثناء الخصخصة.
- ارتفاع معدلات البطالة بين النساء حيث مثل معدل البطالة بين النساء ما يزيد عن ثلاثة أضعاف نظيره بين الرجال خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٢. وسجل معدل البطالة ٩,٣% بين الذكور مقابل ٢٤,١% بين الاناث فى ٢٠١٢. وإستمر الارتفاع ليسجل ١٠% بين الذكور فى الربع الاخير من ٢٠١٣ مقابل ٢٥% بين الاناث. (كتيب مصر فى أرقام، مارس ٢٠١٤). وعلى الرغم من إرتفاع معدلات البطالة بصفة عامة بين الذكور والاناث الاكثر تعليما الا ان وطأة البطالة بين الاناث المتعلمات تظل أعلى من أقرانهم من الذكور. فقد بلغ معدل البطالة بين الاناث الحاصلات على تعليم جامعي ٣٢% مقابل ١٣,٨% بين الذكور فى ٢٠١٢. (الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، الكتاب الاحصائي ٢٠١٣).

جدول (٥): معدل البطالة حسب النوع (٢٠٠٠-٢٠١٢)

	ذكور	إناث	الاجمالي
2000	5.1	22.7	9
2001	5.6	22.6	9.2
2002	6.3	23.9	10.2
2003	7.5	23.3	11
2004	5.9	24.3	10.3
2005	7.1	25.1	11.2
2006	6.8	24.0	10.6
2007	5.9	18.6	8.9
2008	5.6	19.3	8.7
2009	5.2	23.0	9.4
2010	4.9	22.6	9.0
2011	8.9	22.7	12.0
2012	9.6	24.1	13

المصدر: قاعدة بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (٢٠١٣) الكتاب الاحصائي ٢٠١٣

خامسا: العوامل المؤثره على المشاركة الاقتصادية للمرأة

- تتلخص العوامل المؤثره على المشاركه الاقتصاديه للمرأه فى العوامل المؤسسية والهيكلية كالفقر وانخفاض مستوى الخدمات الاساسية، بالاضافة الى الظروف العامة لسوق العمل مثل مشاكل العمالة الزائدة والقطاع غير الرسمى وتدهور الأجر الحقيقى وتدنى الإنتاجية.
- التغيرات الاقتصادية وخاصة السياسات التى تعمل على التوجه نحو الخصخصة نتيجة لعزوف القطاع الخاص عن تعيين المرأة لظروفها التى قد تعوقها عن العمل لساعات طويلة .
- المستوى التعليمى والتدريبى للمرأة، على الرغم من البداية المبكرة لتعليم المرأة فى مصر أواسط القرن التاسع عشر، الا ان أمية المرأة فى مصر أعلى من مثيلاتها فى بلدان الشرق الأوسط .
- انخفاض مشاركة النساء فى التدريب المهنى نتيجة للتمييز النوعى، فالفتيات تتعلمن مهنا تقليدية مثل الحياكة والسكرتارية، فى حين يتمرس الذكور على المهن الفنية، مما جعل أعلى نسبة بطالة بين الفتيات الحاصلات على شهادة التعليم المتوسط (تجارى) نتيجة لعدم اكتسابهن المهارات التى يحتاجها سوق العمل.
- التعارض بين التقاليد الاجتماعية وحقوق المرأة. فعلى الرغم من ان المرأة المصرية تتمتع بأوضاع أفضل من غيرها فى المجتمعات الأخرى من حيث حق العمل والمشاركة السياسية، فلا تزال التقاليد السائدة تؤدى الى التمييز على أساس النوع وتقسيم العمل فى المنزل وخارج المنزل حسب النوع.
- عدم توفر الخدمات المساندة كالحضانات والمواصلات.

سادسا: السياسات اللازمة لتمكين المرأة من المشاركة فى الحياة الاقتصادية بغرض القضاء على الفقر:

١ـ نقاط الانطلاق الرئيسية لسياسات التمكين الاقتصادى للمرأة للقضاء على الفقر:

تتمثل نقاط الانطلاق الرئيسية لاستراتيجية التمكين الاقتصادى للمرأة فيما يلى:

- يستهدف التمكين الاقتصادى للقضاء على الفقر رفع مستوى معيشة المرأة ومستوى اسرتها الاجتماعى والاقتصادى .
- لابد وان يتم التمكين الاقتصادى من خلال سياسات متعددة للإعداد ورفع المهارات، توسيع الخيارات والفرص والدعم المؤسسى والمجتمعىللمرأة .ومن الضرورى وضع سياسات متنوعة تختلف مع اختلاف وضع المرأة داخل سوق العمل والتحديات التى تواجهها الفئات المختلفة من الإناث ويعنى ذلك ضرورة الاهتمام بالسياسات الخاصة بالوافدات على سوق العمل والسياسات الخاصة بالعاملات فى المؤسسات العامة والخاصة الرسمية وغير الرسمية والأنشطة الاقتصادية المختلفة.
- يجب الا تقتصر هذه السياسات على العوامل المباشرة لزيادة مساهمة المرأة فى سوق العمل وإنما لابد و أن تشمل على عوامل أخرى غير مباشرة تكميلية وضرورية لضمان تحفيز وضع المرأة فى النشاط الاقتصادى بصفة عامة.

- يتم التمكين الاقتصادى للمرأة باستخدام محاور عدة لتفعيل المشاركة بين كافة الاطراف المعنية فى المجتمع وتطبيق المسئولية الاجتماعية حتى يتمكن القطاع الخاص من القيام بدوره الاجتماعى المنشود بالاضافة الى تطبيق انماط جديدة من العقد الاجتماعى لتحقيق التمكين الاقتصادى للمرأة.
- -يتطلب ماسبق تحديد الادوار المنشودة لكل طرف من شركاء التنمية لاستكمال ودعم منظومة المشاركة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمرأة.
- **ومن المفيد التفرقة بين السياسات قصيرة الأجل والسياسات طويلة الأجل من خلال الالويات الاستراتيجية للتنفيذ.**

٢ـ الاهداف التفصيلية للسياسة:

أ- إعطاء الاولوية للأنشطة والمهن التى يتركز فيها عمل المرأة.

ب- استهداف تغيير الهيكل القطاعى والمهنى والمهارى للمرأة حتى تتمكن من الدخول فى سوق العمل وملاحقة تحديات سوق العمل الداخلية كالخصخصة والعوامل الخارجية كالعولمة .

٣ـمحاور سياسات التمكين الاقتصادى

المحور الاول: الاعداد للتمكين الاقتصادى للمرأة

المحور الثانى: رفع مهارات المرأة العاملة

المحور الثالث: الدعم المؤسسى للتمكين الاقتصادى للمرأة

٤ ـمستويات سياسات التمكين الاقتصادى للمرأة للخروج من دائرة الفقر:

يمكن تقسيم مستويات سياسات التمكين الاقتصادى للمرأة للقضاء على الفقر إلى مستويين:

المستوى الاول: مباشر على مستوى الفرد

والمستوى الثانى: غير مباشر على المستوى المؤسسى

- ***فعلى مستوى الفرد*** هناك ثلاثة محاور لمكافحة الفقر. الاول يتمثل فى برامج المساعدات والاعانات (محور الرفاهة الاجتماعية). والثانى يتمثل فى توفير الخدمات اللازمة لتحسين المستوى التعليمي والصحي والمهارات التي تنمي قدرات الفقراء وتؤهلهم للمشاركة في العمل والكسب والإنتاج (محور رأس المال البشري) والثالث هو محورتوفير فرص العمل و الأنشطة والمشروعات المولدة للدخل والتي تضمن مشاركة محدودى الدخل في العمل والإنتاج من خلال القروض الميسرة خاصة المتصلة بالصناعات الصغيرة (المحور الاقتصادي).

- ***وعلى المستوى المؤسسى*** يضيف تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١ الى المحاور السابقة ثلاثة محاور إضافية للتصدي للفقر وهي :**تعزيز إتاحة الفرص، وتسهيل تمكين الناس من أسباب القوة، وتحسين الأمن لتخفيض درجة الإنكشاف أمام المخاطر.**

***تعزيز إتاحة الفرص:** ويعني هذا توفير الوظائف، والائتمان، والطرق، والكهرباء، والأسواق اللازمة لبيع المنتجات والمدارس، والمياه، ومرافق الصرف الصحي، والخدمات الصحية بالاضافة التحقيق النمو الاقتصادي الشامل المعزز لخلق فرص عمل مع تعويض الخاسرين المحتملين خلال الفترات الانتقالية .

***تسهيل التمكين من أسباب القوة** :ويعنى ذلك ان تكون مؤسسات الدولة والمؤسسات الاجتماعية مستجيبة لاحتياجات الفقراء ومسؤولة أمامهم .

***تحسين الأمن لتخفيض درجة التعرض** للصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية واعتلال الصحة والعجز

٥-سياسات (اليات) محاور التمكين الاقتصادى:

- **يشمل محور الاعداد للتمكين الاقتصادى** ثلاث سياسات اساسية اولها **سياسات التعليم** وثانيها فى مجال **سياسة التدريب** وثالثهما يخص **السياسات الصحية**. وتستهدف سياسات التعليم ربط التعليم وبرامج محو الامية باحتياجات سوق العمل وذلك من خلال اثنى عشر آلية(برنامج) فى مجال محو الامية والتعليم الاساسى والثنائى والتعليم الذاتى والتعليم الزراعى والصناعى والفندقى ومعاهد الاقتصاد المنزلى لجعل التعليم اكثر اتصالا باحتياجات السوق.

- **اما السياسة التدريبية** فتستهدف تبنى برامج حديثة لربط مهارات المرآة الفقيرة والمرأة صاحبة المشروع والفتاة محدودة المهارات بالاحتياجات الحديثة والمتطورة لسوق العمل من خلال القدرة على الاتصال الفعال، ومهارات اللغات الاجنبية ، ومهارات التفاوض والادارة والتسويق والمهارات الفنية والتقنية. تقوم هذه السياسة على **ثلاث آليات اساسية** ***اولا:***اعداد الكوادر التدريبية الازمة لرفع مهارات الاناث فى الحضر والريف –***وثانيا:*** التوسع في البرامج التدريبية المتميزة مثل برامج محو الامية التشريعية والثقافية والادارية والتسويقية وبرامج التدريب الذاتى والتدريب طوال الحياة والتدريب التحويلى ، وربط مناهج التدريب بمتطلبات الطلب فى أسواق العمل المحلية والخارجية بصورة مستمرة والبرامج اللازمة للتدريب على المهارات فى القطاعات الحديثة- ***وثالثا:*** التوسع فى انشاء مراكز التدريب والتدريب التحويلي و المدرسة المنتجة وانشاء مراكز دعم فنى للنساء.

- **وتستهدف السياسة الصحية** دعم الخدمات الصحية بهدف تحسين وضع صحة الأم ورفع مستوي الخدمات الصحية الأولية ضمن أولويات السياسات الصحية من خلال خمس آليات (برامج) لتكثيف برامج الصحة الانجابية وخدمات تنظيم الاسرة والتوسع في نشر الوعي الصحى ومد مظلة التأمين الصحى فى كل المناطق.

اما المحور الثانى للسياسات والذى يركز على توسيع الخيارات للمرأة محدودة المهارات ومحدودة الدخل فى المجالات المختلفة- فيشمل خمس مجالات اساسية.

- **المجال الاول ينص على ضرورة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للعاملات بالقطاع غير الرسمى** من خلال تكوين جمعيات فئوية للعاملات بهذا القطاع لتوفير الحماية

الاجتماعية والصحية والتأمينية للعاملات بهذا القطاع والعمل على رفع مهاراتهن وتقديم الحماية القانونية لهن فى الحالات الحرجة.

- **ويشمل المجال الثانى سياسات دعم المرأة صاحبة المشروعات الصغيرة** من خلال العديد من الآليات لتوسيع خيارات المرأة صاحبة المشروع أولا ودعم التمويل لها ثانيا ورفع الكفاءة التسويقية للمرأة فى هذا القطاع.

ويتم توسيع الخيارات فى هذا المجال فى ضوء خريطة الاستثمار للمشروعات الصغيرة لتنمية العديد من الصناعات الحرفية على مستوى الوحدات المحلية لتحديد الخيارات البديلة للمشروعات الصغيرة حسب احتياج كل منطقة ومن خلال انشاء مناطق صناعية ومراكز تكامل بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة بحيث تكون عملية الانتاج حلقة متواصلة من بداية الانتاج حتى التسويق.

وبالنسبة لتمويل تلك المشروعات فالاستراتيجية تطرح عشرة برامج لتطوير سياسة الاقراض المقدمة للمرأة والتوسع فيها وتشجع خلق شبكات من القروض المحدودة والمتضامنة من خلال إنشاء صندوق التكافل الذاتى بالاضافة الى وجود ثلاث آليات لتذليل المعوقات الخاصة بالضمانات ونظام السداد ، وطرح اربع برامج فى مجال **التسويق** من خلال انشاء شركات للتسويق تقوم من خلال ثمانى برامج بتوعية المرأة باحتياجات الاسواق وانتاج المنتجات المناسبة لها من خلال الاستعانة بالخبرات المحلية واستخدام الميكنة الالكترونية فى التسويق وتبنى المفاهيم الحديثة فى التسويق.

وينص هذا المحور ايضا فى المجال الثالث على سياسات خاصة بتنمية المرأة الريفية اقتصاديا واجتماعيا من خلال:

اولا دعم المرأة الريفية فى العمل الزراعى والزراعة المميكنة و تخصيص نسبة معينة للمرأة عند توزيع اراضى للاستصلاح الزراعى وانشاء رابطة المرأة الزراعية .

وثانيا تشجيع المرأة الريفية على انشاء مشروعات ذاتية غير تقليدية واقامة مراكز تكامل بين المشروعات الريفية والحضرية وانشاء رابطة للمرأة الزراعية ورفع مستوى الرائدات الريفيات .

وثالثا تشجيع عمل المرأة الريفية فى العمل الصناعى فى الريف.

وبالاضافة الى ماسبق يهتم هذا المحور فى المجال الرابع على سياسات تفعيل دور المرأة محدودة المهارات في القطاع الحكومي والمرأة العاملة فى قطاع الاعمال العام من خلال اولا وضع برنامج على مستوى كل محافظة لتفعيل مشاركة المرأة فى القطاع الحكومى للقياس المستمر لإنتاجية المرأة واشراك المرأة فى البرامج التدريبية المتميزة وتوفير التدريب مدي الحياة .

وثانيا التعاون مع الجهات المساندة للمشروعات الصغيرة فى توجيه اصحاب المعاش المبكر من النساء للمشروعات الناجحة .

وفى النهاية يشمل **هذا المحور فى خامس مجالاته على سياسات خاصة بتوسيع خيارات المرأة ذات الاحتياجات الخاصة** من خلال الاعتماد على الجمعيات الاهلية على مستوى المحافظات والمراكز لوضع برامج تأهيل وتعليم للمرأة ذات الاحتياجات الخاصة والتدريب المهنى والفنى على المشروعات البيئية وتخصيص نسبة من القروض لها والاهتمام ببرامج تسويق تلك المنتجات.

ويتضمن المحور الثالث الخاص بالدعم المؤسسى للتمكين الاقتصادى للمرأة مجموعة من **السياسات اهمها تطوير البنية الاساسية للعشوائيات** بما يسمح بتلقى الخدمات ومزاولة النشاط الاقتصادى للفئات المهمشة من خلال اربعة آليات لتوصيل البنية الاساسية والخدمات لكافة المناطق بالعشوائيات من خلال مفاهيم المشاركة والعطاء. وينص ايضا هذا المحور على **سياسات خاصة بانشاء قاعدة بيانات سوق العمل** بغرض وضع قواعد بيانات وإحصائيات لامركزية تعكس المشاركة الحقيقية للمرأة المصرية فى النشاط الاقتصادى على مستوى المحافظات فى القطاع الرسمى وغير الرسمى وبنك معلومات عن كافة المشروعات الصغيرة مع ضرورة حصر الفئات المستهدفة، **وسياسات خاصة بالعمل على تدعيم قدرة الجهاز التشريعى القائم** على مراقبة التشريعات الخاصة بعمل المرأة لضمان التطبيق السليم للتشريعات التى تتعلق بشروط وظروف العمل فى القطاع غير الرسمى والقطاع الرسمى وتفعيل دور اللجنة التشريعية بالمركز القومى للمرأة لمراجعة تشريعات العمل المطبقة حاليا فى ضوء المتغيرات الاقتصادية الحالية، وكذا فى ضوء معايير العمل الدولية والعربية. وتفعيل تطبيق المزايا والخدمات المخصصة للمرأة فى قانون العمل فى القطاع الخاص والتوصية بتشريعات خاصة تضمن للمرأة الزراعية كافة الحقوق القانونية والرعاية الصحية والاجتماعية كعاملة فى المشروعات الزراعية. والاهتمام بوضع تشريعات تحمى المرأة فى القطاع غير الرسمى كعاملة او صاحبة مشروع وتوفير الحماية الاجتماعية للمرأة العاملة في كافة القطاعات الرسمية وغير الرسمية.

وفى النهاية يمكن في هذا المحور إقتراح **سياسات تستهدف توفير الحماية الاجتماعية للمرأة محدودة الدخل والفقيرة** بالتوسع فى اقامة مظلات وشبكات أمن اجتماعى للمرأة فى القطاع غير المنظم بالمشاركة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدنى والاخذ بإجراءات وطنية فعالة لادارة مخاطر الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد بأسره بما في ذلك المخاطر المرتبطة بالصحة والطقس والاوبئة والمخاطر الاقتصادية.

٦-دور الجهات المختلفة:

أ- دور الدولة:

المرأة العائلة والفقيرة: تطوير السياسات المنظمة للمشروعات الصغيرة والأخرى غير الرسمية.

- مضاعفة الجهود الهادفة إلى زيادة مشاركة المرأة فى مشروعات الاسر المنتجة والصناعات الصغيرة.
- تفعيل دور أجهزة المحافظات التى تقوم بدور تخطيطى/تنفيذى فى تنمية الموارد البشرية.
- توجيه الاستثمارات نحو تحقيق الاحتياجات الفعلية للفئات الأكثر احتياجا.

- مراعاة وضع الخطة فى ضوء احتياجات كل محافظة.
- تكثيف عمليات المتابعة والتقييم لتنفيذ السياسات التى تتيح الدمج العادل للمرأة فى مجالات العمل الحكومى من خلال إجراء مسوح الدخل والإنفاق بانتظام كل خمس سنوات لتحديد خصائص وأماكن الفقراء لتقديم الدعم المؤسسى لهم.
- مواجهة ضعف مشاركة المرأة في العديد من قطاعات الاقتصاد القومي عن طريق التخطيط للنوع.
- زيادة مخصصات الانفاق على تأهيل وتدريب المرأة فى المهارات الحديثة.
- تبنى سياسة من جانب الدولة للتوسع فى توظيف المرأة.
- زيادة مشاركة المرأة فى وضع الاستراتيجيات الائتمانية.
- اعتماد ساعات عمل أكثر مرونة للمرأة وخدمات أجود لرعاية الطفولة.
- تحسين البنية الاقتصادية لإقامة المشروعات فى مصر.
- ضرورة العمل على تشجيع القطاع الخاص على زيادة معدلات استيعاب العمالة به من خلال استخدام أدوات السياسة المالية والنقدية.

ب-دور الجمعيات الأهلية:

- تصحيح النظرة التقليدية القاصرة لدور المرأة فى الحياة .
- بث القيم الايجابية البناءة فى المجتمع النسائى كقيم العلم والعمل والتعاون والعطاء والمبادرة والفاعلية والمسئولية المجتمعية.
- المساهمة فى برامج التدريب والتمويل على المستوى المحلى.
- المساهمة فى تكوين شبكات اهلية للضمان الاجتماعى للعاملات فى القطاع غير الرسمى(الهند).

ج.دور المعاهد البحثية:

تشجيع الدراسات التي تحدد ابعاد الطلب في سوق العمل المصرية و توقعاتها المستقبلية وكذلك الدراسات التي تحدد ابعاد المهارات المتاحة في سوق العمل.

- الاهتمام ببحوث الطلب على القوى العاملة من حيث التصميم، التحديث والنشر .
- إصدار بيانات دورية عن احتياجات القطاعات الاقتصادية المختلفة من المهارات.
- الاشتراك فى وضع حلول عملية للمشاكل الاساسية للمرأة كمحو الامية ونقص المهارات

د. دور الاعلام:

- العمل على توسيع الدعوة لكسب التأييد والتوعية بأهمية أدوار النوع الاجتماعي.
- الاشادة بجهود النساء العاملات فى مجالات النشاط الاقتصادى والآثار الايجابية لعمل المرأة علي الاسرة والمجتمع.
- توعية المرأة بأهمية الانضمام للنقابات العمالية.
- إعادة النظر فى السياسات الاعلامية بما يحقق تغيير المفاهيم السائدة والأفكار الخاطئة حول دور المرأة العاملة.

هـ. دور القطاع الخاص

- تحمل المسئولية الاجتماعية لتمويل التدريب اللازم لرفع المهارات.
- توفير الخدمات الازمة للأم العاملة كدور الحضانة ووسائل المواصلات.
- الحد من المعاملة التمييزية ضد الاناث.
- الاهتمام بخلق فرص عمل جديدة.

و-دور المؤسسات التمويلية:

- ضمان الاستمرارية فى تمويل الصناعات الصغيرة.والتوسع فى دعم القروض المستهدفة للإناث.
- تغيير فلسفة المؤسسات التمويلية من كيفية استرداد القروض إلى كيفية إنجاح الصناعات الصغيرة.
- تطوير سياسة الاقراض المقدمة للمرأة بحيث تضمن حزمة متكاملة من الخدمات المعاونة لإنجاح هذه المشروعات.
- الاعتماد على مفاهيم " أفضل الممارسات" فى اختيار وتمويل المشروعات الصغيرة.
- دور المجتمع: الاعتراف بأهمية الدعم الاقتصادى للمرأة بغرض التخلص من فقر الدخل المطلق، وفقر القدرات والفرص المطلق والنسبى.

٧-شروط نجاح السياسات.

ولن تتحقق اهداف هذه السياسات الا اذا كان هناك اتفاق عام عليها وتأكيد على اهميتها وتقبل لها من جانب المجتمع المحلى ،فمن جانب المجتمع من الضرورى الاعتراف بأهمية الدعم الاقتصادى للمرأة ومساعدتها على القيام بدورها المنشود فى المشاركة الاقتصادية لتمكينها اقتصاديا ورفع مستوى معيشتها ومعيشة اسرتها.

ومن جانب المرأة نفسها من الضرورى المرأة نفسها أن تتخذ موقفا ايجابيا وأن تستفيد من هذه الفرص واللحظة المواتية من خلال الاستجابة للجهود المبذولة للتمكين الاقتصادى لها والعمل على تطوير قدراتها ورفع مهاراتها والمشاركة الفعالة فى هذه الجهود ،حيث ان هذه الاستراتيجية لن تنجح الا بمدى المشاركة الفعالة للمرأة نفسها.

المصادر والمراجع

أولاً :- اللغة العربية

١. ألجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (٢٠١٣) مؤشرت الفقر وفقا لبيانات الفقر والدخل والاستهلاك ٢٠١٢-٢٠١٣.
٢. الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (٢٠١٤)، الكتاب الاحصائي ٢٠١٣.
٣. الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، (٢٠١٤) مسح القوة العاملة السنوى ٢٠١٣.
٤. لبنان - الهيئة الوطنية لشؤون المرأة، خطة العمل الوطنية ٢٠١٣ – ٢٠١٦.
٥. لبنان- الهيئة الوطنية لشؤون المرأة، الإستراتيجية الوطنية للمرأة في لبنان ٢٠١١ – ٢٠٢١.
٦. اللجنة الوطنية الاردنية لشؤون المرأة. ٢٠١٠. المرأة الاردنية: إنجازات - تحديات، مبادرات مستقبلية ٢٠٠٤-٢٠٠٩: التقرير الوطنى للأردن بيجين ١٥+.
٧. مركز المعلومات ودعم إتخاذ القرار (٢٠١٠) "أوضاع الفقراء فى مصر" تقارير معلوماتية العدد (٣٩)، مارس ٢٠١٠.
٨. مصر، الجهارز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء.
٩. مملكة البحرين- المجلس الاعلى للمرأة. ٢٠١٤. الخطة الاستراتيجية لتنفيذ الخطة الوطنية لنهوض المرأة البحرينية .
١٠. مملكة البحرين-وزارة العمل. ٢٠٠٩. تجربة مملكة البحرين في مجال تنمية مهارات المرأة وزيادة قدرتها التنافسية. ورقة عمل مقدمة إلى منظمة العمل العربية، سوريا ، يوليو ٢٠٠٩.
١١. منظمة المرأة العربية (٢٠٠٧) تقرير إقليمي عن الدراسات المسحية للمشروعات الموجهة للمرأة العربية فى مجال الاقتصاد (١٩٩٥-٢٠٠٤). القاهرة: منظمة المرأة العربية.
١٢. وزارة التخطيط، التنمية الإقتصادية والإجتماعية للعام المالى ٢٠١١/٢٠١٢.

ثانياً : مصادر باللغة الإنجليزية

13. Economic Commission for Africa (2010) A Fifteen-Year Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in Africa (BPfA) +15 from 1995–2009, February 2010.
14. Economic Commission for Latin America &the Caribbean- Division For Gender Affairs. (2010) ***Review Of The Implementation Of The Beijing Declaration And Platform For Action And The Outcome Of The Twenty-Third Special Session Of The General Assembly In Latin American And Caribbean Countries***, July 2010.
15. Rabi, Amjad (2012) "Integrating a System of Child Benefits into Egypt's Fiscal Space: Poverty Impact, Costing, and Fiscal Space", UNESCO, January 2012.
16. World Bank (2007) Arab Republic of Egypt- Poverty Assessment Update. (Volume I: Main Report). Report No. 39885 – EG, September 2007.

شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب
١٨ شارع جول جمال المهندسين، الجيزة
تليفون وفاكس ٣٣٠٣٥٠١٩
www.pidegypt.orgالموقع الإلكتروني
pid@pidegypt.orgالبريد الإلكتروني





نحو مكافحة الفقر

دور السياسات العامة فى مصر والعالم

المؤلفون

د.أبو زيد راجح
د.أشرف سمير
د.حسن عبيد
د.مديحة خطاب
د.مروة بلتاجى
د.هبة نصار

د.هبة الليثى

تحرير
د.مصطفى كامل السيد

٢٠١٧

نحو مكافحة الفقر دور السياسات العامة فى مصر والعالم د.مصطفى كامل السيد ٢٠١٧

هذا الكتاب هو ثمرة مشروع بحثي إستغرق ثلاثة أعوام ، وهو نتيجة تعاون خلاق بين شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب، والوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي، إستهدف إقتراح السياسات العامة الكفيلة بمكافحة فعالة للفقر ببعديه، أى فقر الدخل وفقر القدرات، فضلا عن تقليل الفجوات النوعية والإقليمية في مصر. وقد استرشد في هذا الصدد بدراسة شاملة للواقع المحلي والسياسات التى اتبعتها الحكومة للحد من الفقر، وتقييم هذه السياسات، ومحاولة إستخلاص الدروس من التجارب الدولية الناجحة. وقد شرحت المقدمة خلاصة ما انتهي إليه الباحثون، ثم تناولت الفصول المختلفة خريطة الفقر في مصر، وسياسات التعليم والصحة والإسكان وفوارق النوع وغطى أحد الفصول التجارب الدولية في نشر التعليم، وانتهي كل فصل باقتراحات حول مايجب عمله لنجاح الحرب ضد الفقر إذا أصبحت واحدة من أولويات الحكومة. وكتب فصول هذا الكتاب عدد من أبرز الخبراء المتخصصين في المجالات المختلفة التى يغطيها الكتاب.

This book is the product of three years of research carried out in by Partners in Development for Research, Training and Consulting generously supported by the Spanish Agency for International Development Cooperation.It examines the question of poverty-alleviation public policies in Egypt, drawing poverty map of the country critically examining past policies in areas of social protection, education ,health and housing and offering lessons inspired by successful practices in poverty alleviation in different parts of the world.It is authored by a number of Egypt's best knowledgeable experts on the subject.